

《論説》

地方公共団体におけるオンブズマン制度

佐藤英世

目次

- 一 はじめに
- 二 一般オンブズマン
 - 1 川崎市の市民オンブズマン制度
 - 2 諫早市の市政参与委員制度
 - 3 新潟市の行政評価委員会制度
- 三 特殊オンブズマン
 - 1 中野区の福祉サービス苦情調整委員制度
 - 2 埼玉県、文京区および逗子市の情報公開オンブズマン制度
 - (1) 埼玉県の情報公開監察委員制度
 - (2) 文京区の情報公開審査会制度
 - (3) 逗子市の情報公開審査委員制度
- 四 おわりに

一 はじめに

「地方の時代」ということが、とくに八〇年代になり強く叫ばれるようになってきた。この言葉の意味自体、必ずしも明らかではないが、⁽¹⁾少なくとも明治以来の中央集権的な体制のもとでの画一的な地域のあり方から脱却し、憲法の保障する地方自治の理念に基づき、地域社会の特性や「個性」を生かした住民主体による地方公共団体のあるべき姿を、期待を込めて言い表わしたものであるとみることができる。地方の時代を求める住民の声は、九〇年代に入ってもとどまるところを知らず、情報公開条例、環境アセスメント条例、政治倫理条例といった新たな制度が、引き続き多くの地方公共団体で実現されてきている。しかも、これらの制度の多くは、国の法令に先駆けて設けられてきているものである。本稿での検討課題であるオンブズマン制度も、まさにこのような脈絡で捉えることができる。

一九世紀はじめにスウェーデンで発足したオズマン制度は、とりわけ第二次大戦以降世界各国に普及することになった。その原因は、戦後各国において行政活動が飛躍的に増大したのに伴い、市民の権利利益の侵害の可能性がますます高まったにもかかわらず、このような新たな状況に有効に対応しうるだけの救済制度が整っていなかったり、議会による行政の統制が十分機能していなかったことにある。⁽²⁾わが国においても状況は同じであり、すでに昭和三〇年代から、研究者を中心として意欲的にこの制度の研究が行われてきた。⁽³⁾

わが国でこの制度が一躍脚光を浴びることになったのは、ロッキード事件を契機として、公務員の汚職の再発防止対策として、国民の立場にたつて行政の監視・救済を行うオンブズマン制度の必要性が指摘されたことによる。その後、総務庁に設けられた「オンブズマン制度研究会」などを通じてこの制度導入の可能性が検討されたが、⁽⁴⁾未だに国政レベルでは実現していない。⁽⁵⁾現在でも、総務庁では、民間有識者を構成員とする「行政苦情救済推進会議」の開催

等により、既存の苦情処理制度の活性化を図りつつ、わが国の実情にあったオンブズマン制度の在り方について検討されているが、その重点はむしろ既存制度を活性化することであり、オンブズマン制度の導入は先送りにされている⁽⁶⁾。⁽⁷⁾という。

このような状況の中で、国に先駆けて、地方公共団体においてオンブズマン制度が導入されることになった。一九九〇年一〇月に東京都中野区で、同年一月には川崎市で、相次いでオンブズマン制度がスタートした。これに続いて、一九九二年一月に諫早市でオンブズマン制度が実施され、本年二月には新潟市においてこの制度が発足した。なお、埼玉県鴻巣市等においても制度導入のための準備作業が進んでいるという。この他にも、オンブズマン制度の設置それ自体を目的としたものではないが、情報公開条例との関連で、オンブズマンに類する特色ある救済機関（以下、「情報公開オンブズマン」という。）が設けられている。一般に、オンブズマンの管轄が行政一般であるか特定の行政領域であるかによって、一般オンブズマンと特殊オンブズマンに分けられる。この分類にしたがえば、中野区の福祉オンブズマンと情報公開オンブズマンは特殊オンブズマンであり、その他のものは一般オンブズマンとして位置づけられる。現行の制度が、すべてオンブズマンと言いうるものかどうかは、さしあたり措くとしても、これらは少なくとも当該地方公共団体がオンブズマンを念頭において設置したものである。

オンブズマンは議会に設置されるか行政府に設置されるかにより、議会型オンブズマンと行政型オンブズマンに分類されるが、現行の制度は、すべて行政型オンブズマンを採用しているという点で共通している。しかし、オンブズマンの機能、権限、組織といった基本的な事柄について必ずしも一致していない。しかも、「オンブズマン」という名称を正式に用いているのは川崎市だけであり、その他の自治体は、オンブズマン制度を意識して設置しているにもかかわらず、オンブズマンに類する制度として位置づけたり、別の名称を用いたりしている。これは、名称の問題を

こえて、オンブズマン制度についての理解が必ずしも一致していないことを示している。そしてその原因は、主に、すでに多くの紹介がなされている諸外国のオンブズマン制度の例をみても、管轄、権限、任命権者、機能等について多様であること⁽⁸⁾、また、この制度がわが国においては新しい制度であるため、法学的考察、ことに行政法学からの考察が十分なされていないこと、さらに、日本には行政上の苦情処理制度あるいは行政監察制度といった独自のオンブズマンに類する制度があり、それとの関連で現行のオンブズマンをどのように位置づけるかについて十分な検討がなされていないことにあると思われる。そこで、本稿では、便宜的に一般オンブズマンと特殊オンブズマンの分類に従い、まず一般オンブズマンとして法制度の最も整っていると思われる川崎市のオンブズマン制度を中心に検討し、次にこの制度との関連でそれぞれのオンブズマン制度を概観しつつ、その都度問題を指摘することにするが、その際とりわけ議会型オンブズマンの可否やオンブズマン制度の意義づけといったオンブズマン制度における基本的問題を行政法学の立場から検討し、よって日本型オンブズマンの可能性を探ることにする。

なお、本稿では、現行のオンブズマン制度あるいはそれに類する制度（情報公開オンブズマンを含む）をできるだけ取り上げるよう努めたが、地方公共団体の数は現在約三三〇〇にものぼるため、必ずしもそのすべてをフォローしきれていない可能性のあることを予めお断わりしておきたい。

二 一般オンブズマン

1 川崎市の市民オンブズマン制度

わが国で初めて行政全般を管轄とする一般オンブズマン制度を採用したのは川崎市である。この制度導入の契機は、昭和六一年一〇月に市民からこの制度の導入を求める陳情が出され、平成元年十一月に陳情の趣旨が市議会で採択さ

れたこと、さらにリクルート疑惑問題など一連の不祥事の発生により、行政監視・職員倫理の確立について市民の関心が高まり、平成元年一月に行われた市長選挙において、市民に対して「開かれた行政」を確立するために、オンブズマン制度の導入が課題として取り上げられたことにある。⁽⁹⁾

川崎市の市民オンブズマン制度は、多くの著名な政治学者、行政学者、行政法学者がこの制度の制定過程に参画したこともあり、かなり緻密に法制度化されており、今後国および地方公共団体においてオンブズマン制度の導入を検討する際には模範例となりうるものである。この制度については、すでに多くの紹介がなされているが、⁽¹⁰⁾ここでは筆者の問題意識にあわせてこの制度を概観することにする。

(1) 目的および設置

川崎市市民オンブズマン条例（平成二年七月一日条例第二二号）一条によれば、「市民主権の理念に基づき、市民の市政に関する苦情を簡易迅速に処理し、市政を監視し非違の是正等の措置を講ずるよう勧告するとともに、制度の改善を求めるための意見を表明することにより、市民の権利利益の保護を図り、もって開かれた市政の一層の進展と市政に対する市民の信頼の確保に資することを目的として、本市に川崎市市民オンブズマンを置く」とされている。したがって、この制度の基本的な目的は、市民の権利利益の救済であり、そのために市民の権利利益の擁護者であるオンブズマン（条例四条一項）には、市民からの「苦情の処理」、「行政の監視」および一般的な「行政制度の改善」という三つの主な機能が与えられている。⁽¹¹⁾ただ、行政制度の改善は、結局苦情処理および行政監視を通じて達成されると思われるので、本稿では、川崎市のオンブズマンが行政制度の改善を包摂した意味で、「苦情処理」と「行政監視」という二つの主な機能を有するものであると解することにする。

ところで、行政法学の立場からオンブズマン制度を検討するとき、行政法学上これをどのように位置づけるかが重

大な関心事となる。川崎市の場合、すくなくともその制度の目的のひとつが行政活動に対する市民の権利利益の救済にあると考えられるため、行政救済制度の一つであることに疑いはない。⁽¹²⁾ しかも、市民オンブズマンが行政に対する市民からの苦情を受け付け、法的強制力を伴わない勧告等を行うことからして、行政救済の中でも行政上の苦情処理制度に最も近い制度であると思われる。⁽¹³⁾ 事実、最近の行政法の教科書においても、オンブズマン制度は苦情処理の一部としてあるいはそれと同列に扱われている。⁽¹⁴⁾ 周知のように、行政上の苦情処理とは、広義では、行政機関が行政に対する国民や住民の苦情や不満を聞き、簡易な手続きによってその解決を図ることをいう。この意味での苦情処理は、各々の行政機関の窓口で一般的・日常的に行われている。これに対し、狭義での苦情処理とは、特別に設けられた苦情処理機関が、国民や住民からの苦情の申し出に基づき、その解決を図るために、関係諸機関に対して勧告・あっ旋等を行うことをいう。行政法学は、とりわけ制度化された狭い意味での苦情処理を念頭において議論してきたと思われる。この意味での現行の苦情処理制度には、総務庁行政監察局および行政相談委員、各省庁に設置される行政相談担当者、民生委員、児童委員、人権擁護委員、公害苦情相談委員等のほか、多くの地方公共団体に設けられている市民相談室等の名称をもつ苦情処理機関が含まれる。しかし、川崎市の市民オンブズマンには、単なる苦情処理だけでなく、行政監視の機能も与えられており、ここに既存の苦情処理制度にはみられない川崎市の市民オンブズマン制度のひとつの特色があるといえる。⁽¹⁵⁾ この制度は、行政法学的にみれば、行政救済と行政統制を併有する制度として位置づけられる。もちろん、機能の点からだけみるならば、川崎市の市民オンブズマンは、苦情処理（行政相談）と行政監察の業務を併せもつ総務庁行政監察局および総務庁長官により行政相談業務を委嘱された行政相談員にもっとも近い存在といえる。しかし、総務庁は第三者的立場から苦情処理や行政監察を行うが、それは内閣の統轄のもとで行われるのであり、会計検査院のように内閣からの独立性が保障されているわけではない。⁽¹⁷⁾ これに対し、川崎市のオンブ

ズマンは、後にみるように長の附屬機関ではあるが、その任免には議会の同意を要件とするなど、長からの独立性が保障されており、この点で総務庁とは異なる。また、総務庁の行う苦情処理や行政監察は、基本的に国の行政を対象とするものであるから、同様の機能をもつオンブズマンを地方公共団体に設けても必ずしも競合するものではなく、そこに地方公共団体のレベルでオンブズマンを設置する意義を見いだすことができると思われる。なお、地方公共団体における行政監察という点に着目すると、監査委員との関係も問題になるが、これについては後に述べることにする。

発展途上にあるわが国のオンブズマン制度を考えるにあたって、この苦情処理（行政救済）と行政監視（行政統制）の機能を兼ね備えているかどうかが重要なメルクマールになると思われるが、これについて、「オムブズマンの性格の確保のためには……少なくとも監察と相談は車の両輪をなす」との指摘が注目される。⁽¹⁹⁾

(2) 地位および組織

川崎市の市民オンブズマンは、三人で構成され、そのうち一人を代表市民オンブズマンとし、任期は三年であり一度だけ再任が可能とされている（条例七条一・三項）。ただし、これは純粹な合議制の機関ではなく、具体的事案の処理は個々のオンブズマンがその責任において処理することとされ、市民オンブズマンの職務執行の一般方針に関すること、勧告・意見表明・運営状況の報告等に関すること、その他市民オンブズマンに関する重要事項を処理する場合にのみ合議制がとられる（川崎市市民オンブズマンの会議に関する要綱三条など参照）。⁽²⁰⁾

オンブズマンは、人格が高潔で社会的信望が厚く、地方行政に関し優れた識見を有する者のなから、市長が議会の同意を得て任命することとされている（条例七条二項）。また、罷免についても、心身の故障、職務上の義務違反および非行がある場合に限り、市長が議会の同意を得て行うものとされ（条例九条）、身分的にも保障されている。

川崎市のオンブズマンは、市長の附屬機關として位置づけられ（自治一三八条の四第三項）、行政型オンブズマンが採用されている。行政型が採用された理由について、オンブズマン制度導入を検討するために組織された川崎市市民オンブズマン制度研究委員会の川崎市市民オンブズマン制度に関する提言（以下「提言」という。）は、以下のようになっている。すなわち、「現行の地方自治法には、議会には附屬機關として議会議務局の設置が認められているのみであり、議会の調査権をオンブズマンなどの特定の役職や機關に委任することは予定されていないから、現行法上では、オンブズマンを執行部局に設置する方が法律上は難点が少ないようにおもわれる。執行部局に設置する場合でも、オンブズマンの任命に大幅な議会の関与を認め、かつ職権行使の独立性を保障するなどの配慮をすれば、行政型の短所を補い、その長所を発揮することが可能であらう」と。

さらに、提言では、行政型オンブズマンを採用する場合の方法として、ここにとられた地方自治法一三八条の四第三項に基づく附屬機關として設置する以外に、次の三つの方法が挙げられている。①執行機關の一つとして、例えば、新たにオンブズマン委員会を設置する。②現行の市民相談室等の類似制度を強化する形で設置する。③地方自治法一七四条により専門委員として設置する。しかし、①は地方自治法一八〇条の五に抵触する可能性があり、また②および③はいずれも補助機關であることから職権行使の独立性の確保が難しい、との理由で、結局運用面で実質的に職権行使の独立性を確保しうる現行の方法が採用されている。²²しかし、提言の中で、オンブズマンを執行機關として設けることが、地方自治法一八〇条の五に抵触する可能性がある点については、なお検討を要すると思われる。地方自治法一八〇条の五第一項は、「執行機關として法律の定めるところにより普通地方公共団体に置かなければならない委員会及び委員」として、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会（または公平委員会）および監査委員を挙げている。確かに、この規定をみるかぎり、オンブズマンのような執行機關を予定していないようである。し

かし、この規定は、普通地方公共団体に最低限設置しなければならない執行機関を提示したにすぎず、それ以外の執行機関の設置を否定するものではないと解することも可能ではなかろうか。⁽²³⁾ このように解すれば、地方公共団体が自主的に条例で、住民の救済を目的とするオンブズマンを執行機関として設置することも可能であると思われる。⁽²⁴⁾

この他に、提言では、オンブズマンの準公選制の可否についても言及している。しかし、準公選制にすると、第一に、当選に向けて組織的な選挙運動が行われるなど、オンブズマンの任命が政治的対立の場となるおそれがあり、第二に、オンブズマンは信念を貫き人権を擁護するため、時には大多数の市職員・市民の意に反する判断をすることのできる人物であるべきである、との理由で、その性格上準公選にはなじまないとされている。⁽²⁵⁾ ただし、現行法の解釈上それが可能かどうかについては言及していない。

さらに、川崎市の場合、オンブズマンの任命にさいし議会の同意が要件とされている。この点、提言では、オンブズマンの独立性の保障とその高い権威を裏付けるため、出席議員の三分の二以上の賛成を要する特別多数議決が提案されたが、それが地方自治法の規定に違反するとの自治省からの批判があったため、結局単純多数議決が採用されている。⁽²⁶⁾ つまり、地方自治法一一六条一項によると、この法律に特別の定めがある場合を除いて、議会の議事は出席議員の過半数で決することとされており、議会の同意を要する選任議案は「議会の議事」に含まれると解され、「特別の定」に条例を含むと解釈することは難しいとされることによる。⁽²⁸⁾ これまでも地方公共団体が新たな条例を制定しようとする際に、中央省庁が法令の解釈をめぐって介入してくる例が少なからずあった。⁽²⁹⁾ このような場合に、自治体関係者の多くが、自治事務であれ機関委任事務であれ、中央省庁が示す法律解釈上の通達や意見には拘束力があり、自治体がこれと異なる解釈を打ち出すことは許されないかのごとく意識しているということが指摘されている。⁽³⁰⁾ 現行法制度上、機関委任事務、財源配分、人事行政など多くの点で国の地方公共団体に対する関与が認められている現状

を考⁽³¹⁾えるとき、このような自治体の消極的な態度もあながち非難できないかもしれない。しかし、法令解釈の問題に關する限り、中央政府の法解釈は一つの原則の提示として尊重されるべきものであるが、必ずしも唯一絶対の有権解釈として自治体を拘束するものではなく、自治体は憲法の保障する地方自治の理念の実現を期して自主的に適切な法令解釈ができるのであり、法令解釈をめぐる両者の間に意見の対立がある場合には、司法国家型の法治主義をたてま⁽³²⁾えとする現行憲法のもとにおいては、裁判所の判断によつてその最終的な決着がつけられるべきであり、これは最高裁も認めるところである、⁽³⁴⁾ということを改めて確認しておきたい。

なお、この制度に關するその他の組織として、オンブズマンに關する事務を処理する事務局とオンブズマンの職務に關する事項を調査する六名の専門調査員が設けられている（条例二一条、川崎市市民オンブズマン条例に基づく専門調査員の職務、勤務日、勤務時間等に關する要綱二条）。とくに、専門調査員には、市の機関が保有する帳簿・書類等の閲覧、実地調査、関係人や関係機関に対する質問・事情の聴取などの職務が与えられており（要綱四條）、地方自治法一七四條に規定されている専門委員として位置づけられている。⁽³⁵⁾専門調査員はオンブズマンと密接な關係に立ち、その職務内容からみてこの制度において実質的に重要な地位を占めているが、その任命は要綱により市長の手に委ねられている（要綱三條）。⁽³⁶⁾

ところで、すでに述べたように川崎市の市民オンブズマンは、議会の同意を要件とする行政型オンブズマンであり、結果的に総務庁（行政監察局）に設けられたオンブズマン制度研究会の昭和六一年の最終報告書の構想と一致する。⁽³⁷⁾もちろん、一致するといっても、国と地方公共団体では、議院内閣制と首長制という違いを例にとつてもわかるように、基本的な法制度も異なるため同列に論じることができない。他方、諸外国の例をみると、最近ではアメリカなどで行政型オンブズマンの例がみられるが、オンブズマン発祥の地であるスウェーデンをはじめ多くの国々では議

会型のオンブズマンが採用されている⁽³⁹⁾。その理由は、国により多少の差はあるもののオンブズマン制度が基本的に行政に対する議会的統制の強化・補完策として捉えられていることによる⁽⁴⁰⁾。そこで、わが国においても、議会型オンブズマンを正当なオンブズマンとみなし⁽⁴¹⁾、これを設置すべきとする意見がある⁽⁴²⁾。このような見解からすると、川崎市のオンブズマンは正当なオンブズマンとは認められないことになる。しかしながら、川崎市の場合、オンブズマンの任免にさいし議会の関与を認めていること、またこの制度の運営状況については議会への報告が義務づけられていることなど、議会に対しても一定の責任を負っていることを考慮すれば、正当なあるいは日本型のオンブズマンとして認めてもよいと思われる。市民の権利利益の擁護者というオンブズマンの性格からみて、重要であるのは、議会型か行政型かという議論よりも、市民からの信頼性を勝ち得る程の独立性が保障されているかどうかであろう。

このように、川崎市のオンブズマンをいわば日本型オンブズマンとして認めたとしても、もう一つ重要な問題が残されている。それは、わが国の現行法制度上、行政型オンブズマンしか認められないのかどうかということである。これは、議会型オンブズマンが現行法制度の枠内で可能かどうかという問題に還元され、わが国においては主に国のレベルで議論されている。国レベルでの議論は本稿のテーマとは直接にはかかわらないが、地方公共団体におけるオンブズマン制度を検討するさいにも参考になると思われるので、簡単に整理してみることとする。

国のレベルにおける議会型オンブズマンの可否の問題は、とりわけ憲法との関連で議論されており、それには大別して憲法改正なくして議会型オンブズマンは認められないとする見解と現行憲法の枠内でも可能であるとする見解がある⁽⁴³⁾。前者によれば、「憲法の明文の規定なしに法律で国会に行政権を監督する機関を設置することは、三権分立を侵し、憲法違反の疑いが濃い⁽⁴⁴⁾」とされる。他方、肯定説であるが、これには論拠の異なる二つの見解がある。一つは、議院の国政調査権（憲六二条）を国会の諸権限とは別の独立した権能と捉え（独立権能説）、それをオンブズマンに

委任することにより議会型のオンブズマンが可能であるとする見解である。⁽⁴⁵⁾ もう一つは、国政調査権の本質論とは関係なく、国政調査権と憲法一六条の請願権を根拠として議会型オンブズマンが認められるとする見解である。そして、この見解によれば、国政調査権が上からの基礎づけとすれば、請願権は下からの基礎づけとなり、「憲法四一、六二、一六条がいまってオンブズマンの議会機関性が保障され、一六条によって議院の調査権の全き下請けでなく、国民の苦情に直接基礎を置く議会のオンブズマンが可能になる」、⁽⁴⁶⁾とされる。

次に、本稿の主たるテーマの一つでもある地方公共団体における議会型オンブズマンの可否の問題について検討する。この問題を考えるにあたって、まず念頭におかなければならないことは、先に指摘したように地方公共団体においては、国のような議院内閣制ではなく、議会の議員と長は住民により公選され、議会と長は対等の関係にたち、それぞれが直接住民に責任を負う首長制が採用されているということである。そこで、学説においても、首長制が採られていることに着目して、すくなくとも地方公共団体においては行政型オンブズマンを設けても制度上の矛盾や難点はないとし、これを支持する見解がある。⁽⁴⁷⁾ また、すでに紹介したように、行政型オンブズマンを採用した川崎市の提言においても、現行の地方自治法上、議会の附属機関としては議会事務局の設置しか認められておらず、議会の調査権をオンブズマンなどの機関に委任することは予定されていないため、執行部に設置するほうが法律上難点が少ない⁽⁴⁸⁾としてゐる。また、学説上においても、川崎市の提言と同様の見解をとる立場がある。それによれば、現行の地方自治法において、議会型オンブズマンの設置根拠となりうるのは、一〇〇条一項（議会の調査権）の規定であるとし、さらに調査権は先程の国レベルでの議論と同様に、独立権能ととらえられるが、地方議会の調査権は、議院の国政調査権とは異なり、その行使に関する手続上の制約があるため（自治一〇〇条二項―一二項）、これをオンブズマンに委任することは不可能であり、したがって、現行地方自治法の枠内で地方議会に附属するオンブズマン制度を設

置することはできない⁽⁴⁹⁾、とされる。

しかしながら、これらの見解が果たして議会型オンブズマンを否定する十分な論拠となりうるかどうかについては、なお検討の余地があると思われる。まず、行政型オンブズマンの正当化の根拠として首長制が採用されていることについて、確かに長も議員も公選であり住民の民主的統制が及ぶことから、行政の内部的統制の一方策として行政型のオンブズマンを設置することも否定されるものではない。しかし、議会と長の関係は対等であるものの、住民全体の立場にたつて行政を統制・監視する立場にあるのは議会であり、そのために地方自治法は、議会に、議決権、意見表明権、検査権、請願受理権などの諸権限を保障しているのである。⁽⁵⁰⁾ 議会の執行機関に対する相対的劣位が指摘されて久しいが、⁽⁵¹⁾ この行政を統制するという議会本来の機能を重視するならば、むしろ議会型オンブズマンこそ正当化されねばならないのではなかろうか。

次に、地方自治法が議会議務局以外の議会の附属機関を予定しておらず、さらに議会の調査権のオンブズマンへの委任も予定していないとされる点について検討することにする。この議会型オンブズマン消極論ともいえるべき見解によれば、地方自治法が予定していないことは、条例により規定できないかのごとく解釈しているように思われる。

しかし、この見解では、法律が予定していないときに、なぜそれがストレートに条例による規律を否定することになるのかについての論拠が不明である。⁽⁵²⁾ そもそも法律は、将来にわたるすべての社会的事象を予測し、完全なかたちで存在しているわけではない。そこで、そのような場合には、当然法律の上位法である憲法に照らして判断することが必要になるのではなかろうか。消極論においてとりわけ注目されるのは、地方自治法の解釈に終始し、憲法論が十分展開されていないことである。⁽⁵³⁾ ところで、ここでは議会の附属機関としてオンブズマンを条例で設置できるかどうか⁽⁵⁴⁾ が問題にされているため、自治組織権の範囲が問われなければならないようであるが、自治組織権は通常条例の形式

で行われるため、自治組織権の問題は、結局憲法により保障された条例制定権（自治立法権）の範囲の問題に転化されることになる。⁽⁵⁵⁾そして、ここでは地方自治法と条例の關係が論点になるため、条例制定権をめぐる議論のなかでも最も争いのある法律と条例の關係が問われることになる。条例の法律に対する關係について、憲法九四条は、地方公共団体が「法律の範囲内で」条例を制定できると定め、これをうけて、地方自治法一四一条一項が、「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定できると規定している。この「法律の範囲内で」と「法令に違反しない限りにおいて」の意味について、従来は、国の法令が明示または黙示に先占している事項については、法律の明示的な委任がない限り条例を制定し得ないとする、いわゆる法律先占論が唱えられた。⁽⁵⁶⁾このような見解にしたがえば、地方自治法の予定していない議會型オンブズマンは否定されることになる。議會型オンブズマン消極論もこのような立場に立っていると思われる。しかしながら、従来の法律先占論は、あまりにも自治立法権の範囲を狭めるものであると反省され、従来の理論を修正する形で、先占領域の範囲は当該法令が条例による規制を明らかに認めていないと解される場合に限られる、とする見解（いわゆる「明白性の理論」）⁽⁵⁷⁾が唱えられるようになった。その後においても、法律と条例の關係に憲法論が導入され、憲法九二条の「地方自治の本旨」や人権保障に照らして、法令による規制は全国的・全国的見地からする規制の最低基準（ナショナル・ミニマム）であり、条例による法律より厳しい規制も許されるとする説⁽⁵⁸⁾や固有の自治領域についての法律による規制をナショナル・ミニマムと解し、その領域における条例の関与を禁止する法律は違憲の疑いがあるとする説⁽⁵⁹⁾（いわゆる「法律ナショナル・ミニマム論」）、その他にも地方自治体にとって不可欠な施策のための条例制定を禁止する法律を違憲無効と解する説、⁽⁶⁰⁾さらには法律が最大限度の規制をしている（規制限度法律）と解される場合には、それを越える条例による規制は認められないが、法律が最低基準を示している（最低基準法律）場合には、条例によるより厳しい規制が認められるとする説⁽⁶¹⁾などが唱えられている。また、最近

では憲法の地方自治の本旨および人權の性質・価値序列を基底に据えつつ、条例をその性質に応じ、規制の条例、助成的条例および両者の性質を兼ね備えた双面的条例に分類し、個別的に法律と条例の関係を論ずる見解がある。それによれば、規制の条例の場合には、財産権に対する法律より厳しい規制は許容されるが、精神的自由に対しては許されない⁽⁶²⁾とされ、助成的条例の場合には、法律による助成に上積み（例えば、福祉的給付の上積み）することが認められ、さらに公害防止条例のように住民の生存権と事業者の経済的自由の対抗関係が問題になる双面的条例の場合には、当然事業者の経済的自由および財産権に対する法律より厳しい規制がみとめられるとされる。法律と条例に関するこれらの諸説は、主に条例による自由ないし財産の規制に関するものであり、直接議会型オンブズマンの可否について論じたものではない。しかしながら、少なくとも伝統的な法律先占論に立たないかぎり、住民の救済を目的とする議会型オンブズマンを条例により設置することは否定されないであろう。というよりそれはむしろ地方自治を保障した憲法の要請するところであろう。

また、議会型オンブズマン消極論は、議会型オンブズマン設置の根拠を、地方自治法一〇〇条の調査権に求めているが、この制度の目的が住民自治に基づいた市民の権利利益の擁護にあることから、地方公共団体におけるオンブズマンの根拠は憲法の保障する基本的人権および地方自治の本旨に求められ、⁽⁶³⁾そして、地方自治法上、執行機関を統制・監視するために議会に認められた調査権（一〇〇条）、請願受理権（一二四・一二五条）等の諸権限がいまって、「議会型」オンブズマンを正当化すると考えるべきであろう。

なお、ここでは議会型オンブズマンの可能性についてのみ論証してきたが、憲法が議会と執行機関との二元的代表制以外の組織形態を禁止していないと解する立場にたてば、立法政策の問題であろうが、執行機関にも議会にも属さない、独立の第三者機関としてオンブズマンを設置する可能性も必ずしも否定されないことになる⁽⁶⁴⁾か。

(3) 管轄

市民オンブズマンの管轄は、市の機関の業務の執行に関する事項および当該業務に関する職員の行為とされ、除外事項として、①判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項、②議会に関する事項、③川崎市個人情報保護条例第二四条に規定する個人情報保護委員の職務に関する事項、④職員の自己の勤務内容に関する事項、⑤市民オンブズマンの行為に関する事項、が挙げられている（条例二条）。オンブズマンの職務の範囲は、ほとんどの市の機関の業務に及び、市長のほか教育委員会、人事委員会等の執行機関ならびにその補助機関および附属機関もその対象とされ、さらに地方公営企業である交通局および水道局ならびに消防局もこれに含まれる⁽⁶⁵⁾。また、「市の機関の行為」には、行政訴訟、行政不服申立てといった正式な争訟手続と異なり、行政処分のみならず、行政指導、不作為、事実行為等すべての行為が含まれる⁽⁶⁶⁾。

オンブズマンの管轄との関連で、注目すべき点が二つある。まず、国等により当該地方公共団体の執行機関に委任された機関委任事務がその対象となるかどうかという重要な法律問題がある。機関委任事務は、特に地方公共団体の長にその事務処理が委任されている場合には、長は国の機関として主務大臣の指揮監督を受けることになり（自治一五〇条）、さらにその事務処理に違法や怠慢がある場合には職務執行命令訴訟手続が予定されている（自治一五一条の二）など、地方公共団体が自らの権限と責任において処理できる自治事務と異なる取り扱いがなされる。そこで、学説においても、オンブズマンの管轄に機関委任事務を含めることに消極的な見解がある⁽⁶⁷⁾。しかし、川崎市のオンブズマン制度は機関委任事務についても苦情処理の対象とし、提言はその理由を以下のように述べている。すなわち、「機関委任事務は、例えば国の事務である場合には、その事務処理について市長等は主務大臣等の指揮監督を受けることになるから、機関委任事務について苦情申立てがなされ、オンブズマンが調査の結果改善勧告をしてもその内容

が、主務大臣等による指揮監督の内容の変更を求めるものである場合には、勧告を受けた執行機関側がそれを実現することはできない。このように機関委任事務を苦情の対象としてもオンブズマンの権限は大幅に制約されてしまうことになるから、機関委任事務を苦情の対象としても意味はないとする見解もありうるであらう。しかし、機関委任事務と自治事務とは明確に区別されるものではない。また、地方公共団体の自治事務の場合であっても、オンブズマンの勧告がそれにかかわる法律・政令といった国政レベルの措置の改善を求める場合には同様の状況が生じるのであるから、両者の違いは相対的なものであるということができる。したがって機関委任事務を本制度から除外してしまうのは適当ではないと考えられる⁽⁶⁸⁾、と。この問題も、機関委任事務と条例制定権の範囲の問題に還元されるが、これについてはすでに情報公開条例との関連で詳細に議論されており⁽⁶⁹⁾、機関委任事務の処理の過程で得られた文書の管理は、自治事務に属すると解され、情報公開の対象になると考えられている⁽⁷⁰⁾。さらに、アセスメント条例やプライバシー保護条例等でも機関委任事務にかかわるものを対象としてい⁽⁷¹⁾とされ、最近では機関委任事務であっても当然には条例の対象から外されない傾向にある。今日でも、条例制定権の限界の一つとして機関委任事務を挙げるのが通説的見解であるが、機関委任事務が条例の対象となるか否かは、結局条例の趣旨・目的等から個別具体的に判断されるべきものであらう。オンブズマン制度との関連でいえば、提言での指摘のほかに、オンブズマンが非権力的権限しかもたないこと、地方自治法上執行機関には、自治事務、機関委任事務を問わず、それを自らの判断と責任において誠実に管理・執行することが義務づけられている（一三八条の二）⁽⁷²⁾ことから、機関委任事務を苦情処理の対象としても問題はないと思われる。また、住民の側からみれば、ある事務がいずれに属するのかはほとんど判別できないのであり、実務上も両者は必ずしも明確に区別されていない。さらに、地方公共団体の処理する事務における機関委任事務の占める割合は非常に多く、これが苦情処理の対象から外されることになれば、オンブズマン制度の存在意義すら

失われかねない。なお、平成三年の地方自治法の改正により、機関委任事務に対する議会の検査権等の関与が拡大されたことも、機関委任事務の相対化および自治事務化の表れであるとの指摘がある。⁽⁷³⁾

次に、議会に関する事項が管轄外とされる理由について、この条例の解釈と運用は、地方自治法上議会には自律権が保障されており、また、議会は執行機関を監視すること等がその役割であり、執行機関が議会を統制するという手段を自治法自体定めていないので自治法に抵触する疑いが強い⁽⁷⁴⁾と述べている。しかし、これはむしろ行政型オンブズマン制度を採用したことからくる限界というべきではなからうか。住民の苦情や不平不満の対象は、なにも行政に限られる訳ではない。日頃新聞紙上を賑わしている議員の視察を名にした遊山旅行やカラ出張などの不正な行為に、憤りを覚える住民も少なくないだろう。つまり、住民の側からすれば、長であれ、議員であれ、公職にある者の行為が問題なのである。したがって、議会に関する事項を管轄外とする必然性があるのかどうか、住民の立場に立ってもう一度検討する必要があると思われる。しかも、行政型オンブズマンといっても、川崎市のようにオンブズマンの任命に議会の関与を認めており、条例の制定自体、議会の意思決定を意味するのであるからなおさらである。

(4) 苦情申立ての要件

苦情は、川崎市以外の住民、未成年者、外国人、法人を問わず、何人でも申立てることができる(条例一条)。ただし、苦情は申立人自身の個人的な利害に係る内容に限定されている(条例一三条一項二号)。もちろん利害関係が必要とされると言っても、裁判手続における「法律上の利益」のように厳格に解される訳ではなく、いわゆる反射的利益など「事実上の利益」であっても、市民の生活上の利害にかかわるものはこれに含まれるとされる。⁽⁷⁵⁾ところで、提言では、苦情申立人の資格を制限した理由として、「第一に、自己の利害と全く関係のない苦情まで苦情の対象とすると苦情の内容をいたずらに広範化し、市民の人権擁護というオンブズマン制度の本来の趣旨を超え、オンブズマ

ンに過重な負担をかけるおそれがあること、第二に、無制限に苦情を認めると、オンブズマンが直接民主主義的参政の具と化し、地方自治法が認めている直接請求などの諸制度にとつて代わることとなり法律の規定を形骸化してしま(76)うおそれがある」、という二点が挙げられている。

第一の点については後に触れるとして、まず第二の理由について検討することにする。周知のように地方自治法上の直接請求制度として、条例の制定・改廃請求、事務の監査請求、市長その他の役職員の解職請求などがあり、そのほかにも住民監査請求などの制度が設けられている。これらの制度の中で、とくにオンブズマン制度と競合する可能性があるのは、事務の監査請求と住民監査請求である。しかし、直接請求の一つである事務の監査請求は、当該地方公共団体の選挙権を有する者でなければ請求することができず、しかも請求には一定数以上の請求者の連署が必要とされることなどから、住民の意思を直接反映させる重要な制度でありながら、必ずしも十分には活用されていないのが現状である(77)。また、住民監査請求について言えば、住民である以上一人からでも監査請求できるが、その請求対象は依然として違法・不当な公金支出等の財務会計上の行為に限定されるなど一定の限界があり、しかも監査請求の結果に不服のある場合には住民訴訟が予定されているのである。このように現行法制度をみると、少なくとも住民の側からして両者が競合するものとみなされるかどうかについて、なお慎重な検討が必要であると思われる。さらに、提言では、苦情申立人の資格を制限することにより、オンブズマンと直接請求等の制度の趣旨・目的が異なることが明確になり、抵触しないとみることができるとしているが、苦情申立人の資格を制限することがストレートに両者の違いを導きうるのかどうかについても検討を要すると思われる。

なお、川崎市の条例制定後の平成三年に地方自治法が改正されたことにより、監査委員の監査対象が、財務行為のみならず一般の事務監査にも拡大されたために(一九九条二項)、オンブズマンと監査委員との競合が問題になる(78)。

川崎市のオンブズマンと監査委員を比較してみると、権限、地位など類似する点も多いが、監査委員には行政監視の機能しか与えられておらず、オンブズマンのように市民の個々の苦情や不満を取り上げ処理する機能は与えられていない点で基本的に異なる。また、監査委員は、川崎市のオンブズマンと同様、長が議会の同意を得て任命するが、その一部は議員から選ばれることになっており（自治一九六条一項）、しかもその他の委員は役所のOBであることが多いという（朝日新聞一九九三年五月九日朝刊）。これに対し、川崎市のオンブズマンは、その職務の中立性・公正性を確保するために議員や長など一定の職業との兼職が禁止されており（条例一〇条）⁽⁸⁰⁾、初代オンブズマンは、元高等裁判所長官、大学教授および弁護士により構成されている。ただ、行政監視という機能の面では競合する可能性もあるため、運用面において両者が競合しないよう調整することが必要になる場合もありえよう。⁽⁸¹⁾

次に、苦情申立ての期間についてであるが、これは、正当な理由のない限り、苦情の内容が当該苦情に係る事実のあった日から一年を経過しているときには、オンブズマンはその苦情を調査しないことになっている（条例一三条一項三号）⁽⁸²⁾。この条例の解釈と運用によれば、期間制限を設けた理由は次の四点にあるとしている。

- ① 市民オンブズマン制度が市民の市の行政に関する苦情を簡易迅速に解決するための制度であること。
- ② 市の行政を不安定な状態にしておくことなるべく早期に解消したいこと。
- ③ 証拠の保全という採証上の理由から、過去にさかのぼるほど事実の確認が困難になるのでこれを避けたこと。
- ④ 我が国の行政訴訟制度においても、その安定性の確保の点から、その期間を一年を経過した場合はできないこととしていること。

しかし、①について、簡易迅速性が何を意味するかは必ずしも明らかではないが、住民の救済という点を重視して、住民が苦情を申立てた時点から、簡易迅速に処理されることを意味すると解するのであれば、簡易迅速性は必ずしも

苦情申立て期間の制限と結び付くものではないと思われる。②について、苦情処理制度は関係行政機関を法的に拘束するものではないため、必ずしも行政を不安定な状態に置くとは限らないのではなからうか。③について、証拠保全が可能であるかぎり救済を図るのが、むしろ苦情処理制度の利点ではなからうか。最後に、④について、以上述べたこととも関連するが、苦情処理制度と行政訴訟制度とは基本的にその存在意義が異なり、期間の制限がないのが苦情処理制度の特色のひとつではなかったのか、といった疑問が生ずる。

苦情申立ての要件を制限することは、オンブズマンの負担の軽減を意味し、むしろそうすることによりオンブズマンは一つの案件に集中することができ、住民の救済をより確実なものにすることができかもしれない。しかし、それは反面において既存の救済制度との差異を曖昧にし、苦情処理の機能をも有するオンブズマン制度の意義を失わせる危険があることにも留意されるべきであらう。

(5) 権限等

市民オンブズマンは、市民からの苦情が苦情申立ての要件を具備し、相当な理由があると認めるときに調査を開始することになる(条例一三条一項)。さらに、市民オンブズマンは、単に市民からの苦情を調査するだけでなく、積極的に自らの発意によっても事案を取り上げ調査することができる(条例三条二号)。また、調査のために必要とあれば、関係する市の機関に対し説明を求め、その保有する帳簿、書類等を閲覧し、もしくはその提出を要求し、実地調査をすることができ、専門的技術的事項については、専門的機関に対し、調査、鑑定、分析等を依頼することができる(条例一五条一・三項)。なお、苦情の申立てが、法定の要件を具備しない場合には苦情を調査せず、また苦情の調査を開始した後においても、その必要がないと認めるときは、調査を中止したり、打ち切ることができるが(条例一四条二項)、いずれの場合においても、その旨を理由を付して苦情申立人に速やかに通知しなければならない

(条例一三条二項・一四條三項)。

市民オンブズマンは、苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し是正等の措置を講ずるよう勧告し、または制度の改善を求めるための意見を表明する権限を有する(条例一七條)。ここでいう「勧告」とは行政指導の一種と解されており、⁽⁸³⁾勧告・意見表明に強制力はないが、勧告をうけた市の機関は六〇日以内にオンブズマンに対し是正等の措置についての報告が義務づけられている(条例一九條二項)。

さらに、市民オンブズマンは個別的な事案についての勧告、意見表明および報告の内容を、苦情申立人に通知するだけでなく(条例一九條三項)、この制度の実効性を確保するために、市政だよりへの登載等の方法により市民へ公表するものとされている(条例二〇條、施行規則一四條)。また、この制度の運営状況についても、市民オンブズマンは、市長および議会に毎年報告するとともに、市民にも公表するものとされている(条例二二條)。この年次報告書を公表する場合にもその具体的内容が重要になるが、これについては年度ごとの苦情申立ての件数、苦情調査件数、市民オンブズマンの発意に基づく調査件数、勧告、意見表明及び是正等措置報告の要旨その他の事項について行うものとされている(施行規則一五條一項)。

オンブズマン制度を評価するにあたって、いかなる権限をオンブズマンに与えるかが、とりわけ重要な意義を有するが、川崎市の場合、オンブズマンに積極的に職権で事案を取り上げ調査する権限を与え、苦情の調査をしない場合や中止する場合の苦情申立人への理由付記や是正措置等についての市の機関の報告の義務づけ、さらには苦情申立人のみならず議会や市民への公表など、この制度を有効に機能させるための様々な方策がとられている。とりわけ、公表制度は、行政法学においては、本来行政上の義務の不履行または行政指導に従わない行政の相手方に対して、その氏名または事実を公に周知させ、これへの社会的非難を媒介に当該義務履行の確保のための手段として位置づけられ、

すでに法律のみならず消費者保護条例や公害防止条例、さらに最近では個人情報保護条例など地方公共団体のレベルでも採用されている。⁽⁸⁴⁾これに対し、オンブズマン制度における公表は、行政の相手方に対する心理的圧迫による義務履行確保の手段ではなく、行政そのものを市民一般の監視のもとに置き、市政に対する市民の信頼を確保する手段として機能している(条例一条参照)。非権力的手段しかもたないオンブズマンにとって、公表は最大の武器となるものであり、それが地方公共団体における苦情処理制度に導入されたことは高く評価されよう。⁽⁸⁵⁾

2 諫早市の市政参与委員制度

諫早市の市政参与委員制度は、一般オンブズマン制度として平成四年一月三十一日よりスタートした。この制度においてとりわけ特徴的であるのは、市政参与委員の設置に関しては条例で定められているが、その運営その他必要な事項は長の規則で定められている点である。具体的には、市政参与委員の目的および職務、委員の定数、任期、任命権者のみが条例で規定されており、その他の苦情申立ての要件、委員の権限等は規則で定められている。しかし、これが市民の権利利益を擁護するための制度であること、また市民からの信頼性の確保という観点からみても、すくなくとも苦情申立ての要件、委員の権限といったこの制度の基本的な事項については、条例で規定されるべきであろう。

(1) 目的および設置

諫早市附属機関の設置に関する条例(平成三年一〇月八日諫早市条例第二〇号)によれば、市政参与委員の目的および職務は、「市民主権に基づき、市民の市政に関する苦情を簡易迅速に処理し、市の執行機関に対し制度上若しくは運用上の改善若しくは是正について意見を述べ、又は助言若しくは勧告を行い、並びに市政に関し自己の発意に基づき調査を行いその改善について助言すること」(二条・別表)、とされている。したがって、市政参与委員には、市民からの「苦情の処理」および一般的な「行政制度の改善」という機能のほかに、積極的な「行政監視」の機能も

付与されている。機能についてみれば、市政参与委員は、川崎市の市民オンブズマンと同様の機能を持つことになる。

(2) 地位および組織

市政参与委員は、三人で構成され、任期は市長の他の附属機関に比してもっとも長く、四年とされており、再任も妨げられていない（条例二条三項・別表）。市政参与委員は、市政参与委員会を組織し一人が議長となるが、議長は輪番制になっている（市政参与委員規則五条）。市政参与委員は、基本的に単独で職務を遂行するが、制度上または運用上の改善を要する事案などについては合議制が採られる（規則六・七条一項）。

市政参与委員は、社会的な学識経験のある者のうちから市長が委嘱するものとされている（条例二条・別表）。先にも少し触れたように、市政参与委員は地方自治法一三八条の四第三項の規定に基づき市長の附属機関として位置づけられており、したがって行政型オンブズマンに属する。附属機関としての地位は川崎市の場合と異ならないが、川崎市では行政型の短所を補うために、オンブズマンの任命に議会の関与を認めているが、諫早市ではそのような配慮はなされていない。また、市政参与委員は、市民の擁護者として公正、的確かつ迅速にその職務を履行しなければならないとされているが（規則三条一項）、市民の擁護者として公正に職務を遂行するための独立性が制度的に保障されておらず、また身分保障の規定もない。

(3) 管轄

市政参与委員の管轄は、市の執行機関の事務の執行に関する事項である。ただし、裁判等において審理中の事項及び判決、裁決等により確定した事項、市議会で認知されている事業の基本に係る事項、調査することが適当でない事項については管轄外とされている（規則二条一項・六条一項）。諫早市の場合、市政参与委員の管轄は「市の執行機関」の事務に限定されており、川崎市のように公営企業等は含まれていない。また、機関委任事務がその対象とされ

るかどうかについて必ずしも明らかではないが、「執行機関の事務の執行に関する事項」と規定していることからしてその埒内にあると思われる。

(4) 苦情申立ての要件

苦情は、何人でも書面により申し立てることができる（規則二条）。したがって、諫早市以外の住民、未成年者、外国人、法人いずれも苦情を申し立てることができる。また、川崎市と同様に苦情は申立人自身の利害に関する事項に限定されている（規則六条一項一号）。ただ、苦情申立期間については川崎市と著しく異なる。つまり、川崎市の場合、苦情申立期間が一年とされているのに対し、諫早市では、正当な理由のないかぎり、苦情等の内容が当該事実のあった日から五年を経過している事項については調査を行わないとし（規則六条一項二号）、かなり広範な苦情申立期間を設けている。前述のように、苦情申立期間はオンブズマンの負担の問題と関わるため一概には言えないが、基本的には調査が可能か否かという観点から決すべきものと思われる。

(5) 権限等

市政参与委員は、苦情の申立てが法定の要件を具備した場合に、調査を開始することになるが、調査の開始後でも市政参与委員会議が調査の必要なしと認めたときはそれを中止することができる（規則六条二項）。苦情等を調査しないときまたは調査を中止したときは、市政参与委員会の議長は、その旨を理由を付して申立人に速やかに通知するものとされている（規則六条三項）。市政参与委員は、申出に係る事案または自己の発意による事案の調査または審査の結果、制度上または運用上の改善または是正の事案として処理することが適当と判断したときは、市政参与委員会議に諮り、その結果に基づいて関係する執行機関に対し、意見を述べ、または助言もしくは勧告をおこなうものとされている（規則七条一項）。また、市政参与委員は、自らの発意によって事案を調査し、その結果制度又は計画の

創設等の必要があると判断したときには、関係する執行機関に対し、その創設等について建議するものとされている（規則七条二項）。このように、諫早市では、市政参与委員会議を経て意見、助言、勧告する場合と市政参与委員が自己の発意により直接建議する場合とが区別され、前者について、執行機関は、これを受けた日から三〇日以内に改善または是正の措置等について市政参与委員に通知し（規則七条四項）、後者の場合は、建議に対する意見を速やかに市政参与委員に述べなければならないとしている（規則七条五項）。しかし、この区別の理由については明らかではない。さらに、市政参与委員は、事案の審査結果および執行機関からの通知内容について、具体的かつ速やかに申立人に連絡するとともに（規則八条）、毎年職務執行状況について公表することとされているが（規則九条）、公表すべき具体的事項については指定されていない。

3 新潟市の行政評価委員会制度

新潟市では、平成五年二月一日に行政評価委員会制度がスタートした。この制度の最大の特色は、その設置が条例ではなく要綱によりなされたことである。行政法学の立場からすると、なぜ要綱によるのかという点について関心をもたれる。この制度導入のために組織された新潟市オンブズマン制度研究会は、報告書の中でその理由を以下のように述べている。つまり、「オンブズマン制度が、これまで市民相談室等で受け付けているような苦情について処理する場合有効に機能し、しかも活用されていくことができるのか、実際に制度を導入してみないと不明確な面もあり、また、既存制度の中で特に苦情処理の窓口となっている市民相談室との調整を図る必要があることから、制度が発足しても柔軟に対応できるように当面は要綱で設置することが適当である⁽⁸⁶⁾」と。このように、行政評価委員会制度は、試験的なあるいは過渡的な制度として位置づけられているために、要綱で設置するものとされている。「要綱」をどのように位置づけるかは、現代行政法学の重要な課題の一つである。この問題に深く立ち入る余裕はないが、条例か

要綱かという問題について、一般論として言えることは、執行機関の内部で作られる要綱に比して、条例は議会における審議・議決を経ていることにより民主的正当性が強く認められることである⁽⁸⁷⁾。また、従来地方公共団体においては、住民からの要望と地域特有の新しい行政ニーズに答え、法令の不備を補うために要綱行政が盛んに活用されてきたが、最近では、このような方式は、憲法・法律の認める条例制定権を自治体自ら放棄するものであるなどの理由から批判され、むしろ要綱から条例への転換が図られているのが現状である⁽⁸⁸⁾。さらに、ここでの関連で指摘しておきたいことは、法的拘束力をもたないとはいえず、市民の権利利益を擁護するオンブズマンのような制度を要綱で設けることが、市政に対する市民の信頼性の確保というこの制度導入の目的⁽⁸⁹⁾と齟齬することにならないか、そしてまた、要綱で設置することにより、むしろ地方公共団体における市民相談室等の苦情処理制度との区別が、ますます曖昧なる可能性があるのではないか、ということである。

(1) 目的および設置

行政評価委員会の目的および設置について、新潟市行政評価委員会要綱一条は、「市政への苦情に対する市の処理について、公正かつ中立的立場から評価を行い、市長に対し意見を述べるとともに、市長の求めに応じ、市の施策や市民の提言等について意見を述べることにより、市政の公正性及び信頼性を高め、もって開かれた市政の一層の進展を図ることを目的として、本市に新潟市行政評価委員会（以下「評価委員会」という。）を置く」と規定している。ここで、まず注目されるのは、川崎市や諫早市と異なり、評価委員会は、その名称からも容易に推察できるように、市民からの苦情を処理するというより、むしろ市の苦情処理を「評価」することに重点が置かれているということである。また、評価委員会は、市長の私的諮問機関として位置づけられているため、自ら積極的に行政を監視するとい⁽⁹⁰⁾うより、市長の依頼によりはじめてその職務を遂行することになる。苦情処理と行政監視をオンブズマンの重要な機

能とみなす立場からすると、この制度をオンブズマン制度の一つとして位置づけることには問題があろう。

(2) 地位および組織

評価委員会は、合議制の機関であり、委員三名により構成され、互選により一人が代表行政評価委員となる（要綱八条）。評価委員の任期は二年であり、一度だけ再任が可能である（要綱七条二項）。また、評価委員は、人格が高潔で地方行政に関し優れた識見を有する者のうちから市長が委嘱することとされ、解嘱も市長により行われる（要綱七条一・四項）。評価委員が解嘱されるのは、市長が、心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合、職務上の義務違反その他委員たるにふさわしくない行為があると認める場合である（要綱七条四項）。前述のように、委員会自体市長の私的諮問機関であるため、評価委員の任免に関して、議会の関与は認められていない。市長は、評価委員会の独立性を尊重しなければならないとされるが（要綱五条一項）、この規定のみで、市長の私的諮問機関である評価委員会の独立性を制度的に保障したとみれるか疑問である。

なお、評価委員会のはかに、その事務を処理するために、行政評価委員会事務局が置かれている（要綱一八条）。

(3) 管轄

評価委員会の所轄事項は、市長の所管する業務の執行に関する事項および当該業務に関する職員の行為に制限されている（要綱二条）。したがって、まず市長以外の執行機関等の業務については評価委員会の管轄から除外されている。ただし、市長が他の執行機関等から委任を受けた場合には、評価委員会は、当該執行機関の業務の執行に関する事項等についても評価を行うことができる（要綱一七条）。その他の除外事項として、①判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項、②裁判所において係争中の事項および行政不服審査法の規定による不服申立てを行っている事項、③監査委員が監査等の結果報告をし公表した事項および監査等を行っている事項、④職員の自己の勤務条件お

よび身分に関する事項、⑤評価委員会に関する事項、がある（要綱二条）。ここで特徴的であるのは、監査委員の事項が管轄外とされていることであるが、これは、すでに述べたように、この制度が平成三年の地方自治法の改正後に設けられたことによる⁽⁹⁾。なお、所轄事項に機関委任事務も含まれると解釈することも可能であると思われるが、この点必ずしも明らかではない。

(4) 苦情申立ての要件

何人でも、評価委員会に対し、苦情を申立てることができる（要綱九条）。これは、原則として書面によることとされている（要綱一〇条一項）。しかし、前述のように市長の管轄外の事項については苦情の対象にはならず、その他にも、苦情申立人自身の利害に関しないとき、苦情の内容が申立ての原因となった事実のあった日から一年を経過しているとき（ただし、正当な理由があるときは、この限りではない）、虚偽その他正当な理由がないと認められるとき、その他評価することが適当でないと認められるときには、評価委員会は苦情に係る評価は行わない（要綱一条一項）。ただ、評価委員会が、これらの規定により評価を行わないと判断した場合には、その旨を理由を付して苦情申立人に速やかに通知しなければならない（要綱一条二項）。

(5) 権限等

評価委員会は、申立てに係る苦情に対する市の処理について調査・検討を行うが、その際市長に対しその旨を通知する義務がある（要綱一二条一項）。また、評価委員会は、調査・検討を開始した後でも、必要がないと認めるときは、それを中止することができるが、その場合には、その旨を理由を付して苦情申立人と市長に通知する義務がある（要綱一二条二・三項）。このほか、評価委員会は、調査のために必要と認めるときに、市長に説明を要求し、その保有する書類等の提出を求めることができ、さらに関係人・関係機関から事情を聴取し、実地調査する権限を有する

(要綱一三条一・二項)。苦情処理の評価について、評価委員会は、苦情申立人および市長に通知しなければならず、苦情処理の評価の結果、必要と認めるときは、市長に意見を表明し、是正等の処理方針について報告を求めることになる(要綱一四条一・二項・一六条一項)。市長は、報告を求められた日から六〇日以内に、是正等の処理方針について報告する義務がある(要綱一六条二項)。この報告についても、評価委員会は、速やかに苦情申立人に通知しなければならぬ(要綱一六条三項)。基本的に、評価委員会は、苦情の申立てがあった場合に調査し、市長に意見を表明するが、このほかにも市長の要求に応じて、苦情に係わる各種施策の問題点と改善の方策や市民からの提言・要望等について意見を表明することができる(要綱三条二・三項)。

なお、新潟市においては、この制度の運営状況についての公表は義務づけられていない。

三 特殊オンブズマン

1 中野区の福祉サービス苦情調整委員制度

中野区の福祉サービス苦情調整委員(以下では中野区の通称に倣って「福祉オンブズマン」という。)制度は、福祉という特殊領域に限定したわが国最初のオンブズマン制度である。⁽⁹²⁾この制度の内容を検討する前に、まず福祉サービスに限定したオンブズマン制度を導入した理由が明らかにされる必要がある。この制度の導入は、昭和五八年の中野区障害者福祉協議会および昭和六三年の中野区福祉審議会の答申の中で、それぞれ障害者福祉および在宅福祉サービスを対象としたオンブズマン制度の創設が提言されたことに端を発している。その理由として、障害者福祉協議会では、①障害者の問題が個別・特殊な形であらわれる少数の問題であるとともに、障害者の立場や発言力が著しく弱い場合が多い、②障害者福祉施策は全般的に著しく遅れており、技術的な面でも未経験のものが多いため、サ

ビス利用の申し出が行われても給付の決定が行われない場合や、障害者の意向にそぐわない行政措置が行われる場合がありうる、という二点を挙げている。さらに、福祉審議会では、①区が行う在宅福祉サービスのほとんどが法にもとづかない行政の裁量行為として実行されているため、利用上の不服や苦情の妥当性についての判断に難しさが生じ、結果として不服などを表明しにくい条件が拡大していること、②区民の立場からすると苦情の処理を行うのは、区行政から独立した第三者機関であることが望ましい場合もあること、という二点が指摘されている⁽⁹³⁾。これらの答申を受け、福祉オンブズマン検討委員会が設けられてこの制度のあり方についての検討がなされ、平成二年一〇月一日に制度として発足した。

(1) 目的および設置

中野区福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例（平成二年中野区条例第三十五号）一条によれば、この制度の目的は、「福祉サービスの適用に係る区民の苦情を、実施機関以外の公平な機関を通して処理することにより、区民の権利及び利益を擁護し、もって公正で信頼される区政の推進に資すること」とされている。この目的から看取できる特色として、後に触れるように福祉オンブズマンには自ら福祉行政を監視する機能が与えられていないことが挙げられる。また、そのことが委員を福祉オンブズマンと通称しながら、正式名称としてそれを用いていない一因ともなっている⁽⁹⁴⁾。

(2) 地位および組織

福祉オンブズマンは、四人以内で構成され、人格が高潔で、福祉、法律等に関し優れた識見を有する者のうちから区長が委嘱することとされている（条例六条一項）。また、任期は二年であるが、再任も可能である（条例六条二項）。福祉オンブズマンは、基本的にそれぞれ独立して職務を遂行するが、制度の改善を求める意見表明を行う場合

にのみ合議制がとられる(条例八条二・三項)。福祉オンブズマンは、川崎市や諫早市と同様、長(区長)の附属機関として位置づけられている(条例五条)。オンブズマンの設置に関連し、福祉オンブズマン検討委員会の報告

(以下「報告」という。)では、この他に、①地方自治法一七四条に基づく専門委員、②その他の非常勤職員、③区政協力員のような協力員、の三つの方法が考えられるとしている。しかし、オンブズマンの第三者性あるいは客観性を確保し、また、区長の権限からの独立性を担保し、行政と区民との間の中立性、さらには区民からの信頼性の確保という観点から、附属機関としての設置が採られた。⁽⁹⁵⁾検討委員会においては、オンブズマンの権威づけのため、監査委員や人事委員会の委員のように、議会の同意を得ることが望ましいという意見があったものの、⁽⁹⁶⁾結局受け入れられていない。なお、中野区の条例および規則に福祉オンブズマンの身分保障の規定は盛られていない。

(3) 管轄

福祉オンブズマンの管轄は、福祉サービスの個別の適用に関する事項であるが、以下の事項については管轄外とされている(条例三条)。①現に裁判所において係争中の事項及び既に裁判所において判決等のあった事項、②現に行政不服審査法の規定による不服申立てを行っている事項及び不服申立てに対する裁決又は決定を経て確定している事項、③この条例により既に苦情の処理が終了している事項、である。なお、ここでいう「福祉サービス」とは、福祉に関する各種のサービスの提供、金銭の給付、施設入所等の措置その他の事務をいう(条例二条一号)。

(4) 苦情申立ての要件

中野区の福祉オンブズマン制度においては、弱い立場に置かれがちな福祉サービスの利用者がその対象とされているため、苦情申立人の資格に関し工夫が施されている。すなわち、①現に福祉サービスの適用を受け、若しくは取り消され、又はその申請を却下された者(以下「本人」という。)、②本人の配偶者又は三親等以内の親族、③中野区規

則で定める者、である（条例四条）。③の規定を受けて、同条例施行規則では、さらに本人と同居している者、区内の民生委員、区内の身体障害者相談員、区内の精神薄弱者相談員、その他区長が特に必要と認める者が本人にかわつて苦情を申立てることができるとしている（規則三条）。このように中野区では福祉サービスに直接利害を有する本人以外の者にも苦情申立人の資格を認めている。ここで指摘しておきたいことは、現行の一般オンブズマン制度も、当然福祉サービスの利用者を対象としているのであり、苦情申立人の資格をあまり厳格に解すと、障害者や一人暮らしの寝たきり老人などのように、この制度による救済を受けられない人がでてくる可能性があるということである。因みに、川崎市のオンブズマンの一九九一年の活動実績によると、福祉行政に関する苦情は、土木関係につき二番目に多いという⁽⁹⁷⁾。

苦情申立期間は、正当な理由がない限り、当該苦情に係る事実のあつた日の翌日から起算して二年以内とされている（条例一一一条）。この点に関し、報告では、申立期間を定めず、調査して事実関係が確認できるものについては処理を行うようにすべきとの意見があつたとされる⁽⁹⁸⁾。

(5) 権限等

福祉オンブズマンは、申立てを受け付けたときは、実施機関に対し関係書類の提出及び事情の説明を求めるなど必要な調査をすることができ（条例一二条一項）、審査の結果、申立てに理由があると認めるときは、実施機関に対し、是正を求める意見を表明するとともに、その旨を申立人に通知しなければならない（条例一三条二項）。そして、この意見表明を受けた実施機関は、必要な是正措置を講じるとともに、その内容を福祉オンブズマンに報告しなければならない。ただし、是正措置を講じることができない特別の理由があるときは、理由を付してその旨を福祉オンブズマンに報告するとともに、申立人に通知しなければならない（条例一六条）。さらに、福祉オンブズマンは、申立て

に係る苦情の原因が福祉サービスの制度に起因し、その改善が必要と判断したときは、当該制度の改善を求める意見を表明することができる（条例一四条）。これを受けた実施機関は、制度の改善をすることができるときはその旨を、改善できないときは理由を付してその旨を福祉オンブズマンに報告しなければならない（条例一七条）。このように福祉オンブズマンは、苦情についての意見表明と苦情を契機とした制度改善についての意見表明の権限を有する。後者は福祉オンブズマンの自発的な判断によるが、福祉オンブズマンには、自己の発意により積極的に行政を監視する機能までは与えられていない。

中野区でもこの制度の実効性を確保するため公表制度が採用されている。しかし、川崎市や諫早市と異なり、中野区ではオンブズマンではなく区長がこの制度の運営状況について区報に登載して公表するものとされている（条例一八条）。ただ、中野区では、公表する事項も、具体的に指定されており、申立ての受付件数、苦情の概要及び申立ての処理状況について公表するものとされている（規則一〇条）。

2 情報公開オンブズマン

国民や住民の「知る権利」の確立が叫ばれていたのと政財官界の腐敗問題を契機に、行政の公開性および透明性の要求が高まり、国に先駆けて八〇年代から地方公共団体において次々と情報公開条例（または公文書公開条例）が制定されてきている。⁽⁹⁹⁾このような状況の中で、幾つかの地方公共団体において、情報公開に関する住民の救済制度としてオンブズマンに類似する制度が導入され、その成果が注目されている。ここでは、とくに先駆的あるいは特徴的である埼玉県、東京都文京区、逗子市の情報公開オンブズマンを取り上げ、それぞれの制度を概観することにする。なお、情報公開オンブズマンは情報公開条例との関連で設置されているため、オンブズマンの設置そのものを目的とした制度とは異なる特色をもつ。

(1) 埼玉県の情報公開監察委員制度

埼玉県行政情報公開条例（昭和五七年一月一八日条例第六七号）一三条一項によると、知事は、この条例による行政情報の公開に関し、公正かつ簡易迅速に救済を図るための機関を設けることとされ、この規定を受けて、知事は同条例施行規則で情報公開監察委員を設置している（四條一項）。情報公開監察委員は、三人以内とされ、任期は二年であり、地方自治の本旨に即した県政の発展に理解があり、行政情報の公開に関し識見を有する者のうちから知事が委嘱するものとされている（規則四條二・三項）。埼玉県の場合、情報公開の対象に議会が含まれないこともあり（¹⁰⁹）（条例二條二項）、委員の選任に関する議会の関与は認められておらず、身分保障の規定もない。情報公開制度導入のために設置された埼玉県行政情報公開懇話会の提言（以下、「提言」という。）では、救済機関の設置について次の三つの方式が考えられるとしている。すなわち、①第三者的不服審査裁決機関方式―地方自治法一三八條の四第三項の規定に基づき、審査請求に対する裁決権を有する附属機関を設置する方式、②諮問機関としての不服審査機関方式―地方自治法一三八條の四第三項の規定に基づき、不服申立てに対する裁決または決定の諮問機関として、附属機関を設置する方式、③是正勧告機関としての独任制救済機関方式―是正勧告機能を有する救済機関を設置する方式、である。提言では、③の方式がオンブズマン類似の制度として位置づけられ、公正性、独立性または第三者性、簡易迅速性が重視されるとの理由で、結局③の方式が採用された。この機関の地方自治法上の位置づけは明らかにされていないが、その設置、権限、名称からして、前二者と同様長の附属機関と考えられる。

情報公開監察委員の職務は、行政情報を公開しないこととする決定等について、請求者の申立て等に基づき、実施機関に是正その他の措置をとるよう勧告し（条例一三条二項）、また行政情報の公開に関する相談等に応じ、それに基づいて実施機関に助言することである（規則四條四項二号）。この職務の遂行にあたって、委員は必要な調査をし、

職員から報告を受け説明を求めることができる（規則四条四項三号）。また、勧告があったときは、実施機関は是正その他の措置をとるよう努力義務が課せられている（条例一三条三項）。このように情報公開監察委員には、情報公開に関し苦情処理の機能が与えられているが、自ら行政を監視し勧告等を行う権限までは付与されていないと解される。

なお、知事は毎年度情報公開の実施状況について公表する義務があり（条例一四条）、公表は、公開の請求の状況および公開または非公開の決定の状況についてなされるが（埼玉県行政情報公開実施要綱一七条）、情報公開監察委員の活動状況がそれに含まれるかどうかについては明らかではない。

(2) 東京都文京区の情報公開審査会制度

昭和六〇年一二月に制定された東京都文京区行政情報の公開に関する条例（文京区条例第二五号）により、行政情報の公開に関し、公正かつ簡易迅速に請求者の救済を図るために、情報公開審査会が設置された（一二条一項）。この審査会は、オンブズマン類似の苦情処理機関として位置づけられており、行政情報の非公開決定について、請求者から直接苦情の申し出を受け、公正かつ簡易迅速に申し出の内容を調査し、理由があると認めるときは、実施機関⁽¹⁴⁾に対し、是正その他の措置をとるよう勧告する権限が与えられている（条例一二条二・三項⁽¹⁵⁾）。審査会は、区長によって委嘱された五人の委員によって組織される合議制の機関であり（条例一二条五項）、長の附属機関として位置づけられている。委員の任期は二年であり、再任も妨げられない（条例一二条六項）。文京区の情報公開制度は、埼玉県のそれと異なり、議会に関する情報も公開の対象とされているが（条例二条一号）、委員の選任について議会の同意は要件とされていない。この点、情報公開制度の制度化のために組織された情報公開懇談会の審議過程において、委員の選任に関して、区議会の同意を求める意見が出されたが、委員の専門性またはこの救済機関の機能からみて議会

の同意事項とすることにはなじまいとの理由で、結局現行の方法がとられている。しかし、委員の専門性と機能が、なぜ議会の関与を排除する理由となるのか、その論拠が不明である。ただ、文京区において特徴的であるのは、五名の委員が、学識経験者、弁護士、行政経験者、消費者代表者、企業代表者各一名により構成されることとされ、委員の選任が区長の恣意専断に陥らないよう配慮がなされていることである。

ところで、文京区の情報公開審査会には、積極的に行政を監視する権限は与えられていない。ただ、審査会とは別に、情報公開制度の適正かつ円滑な運営を図るため、情報公開制度運営審議会が設けられている（条例一三条一項）。区長により委嘱される七名の委員によって構成されるこの審議会は、区長の諮問に応じ、この制度の運営に関する重要事項について審議し、答申するほか、実施機関に対して建議を行うことができる（条例一三条二・三項）。この実施機関に対する建議が、自らの発意によりおこなわれるものと解されるのであれば、審議会と審査会が一体となり、オンブズマンの機能を有することになるが、いずれにせよオンブズマンの重要な要素の一つである独立性は保障されていない。

なお、区長には、毎年一回実施機関の行った行政情報の公開の運用状況について、公表が義務づけられている（条例一六条）。その具体的内容は、行政情報の公開の請求および申請の状況、請求等に対する可否の決定の状況のほか、区長が必要と認める事項とされているが（同条例施行規則六条一項）、これに情報公開審査会が行った勧告等も含まれるかどうか定かではない。

(3) 逗子市情報公開審査委員制度

逗子市では、開かれた市政の実現をめざして、逗子市情報公開条例（平成二年二月二日逗子市条例第六号）が制定された。その中で、行政不服審査法などによる既存の救済制度とは別に、情報公開に関し公正かつ簡易迅速に市

民の救済を図るために、新たな救済制度として情報公開審査委員が設置された（条例一三条一項）。

情報公開制度に特有な救済機関が必要とされる理由について、逗子市情報公開制度調査研究会の昭和六三年度の逗子市情報公開制度調査研究報告書（以下、「報告書」という。）は、以下のように述べている。つまり、まず、裁判所による司法救済として、抗告訴訟や損害賠償請求訴訟が考えられるが、「裁判は、公平な救済を得られるものの、結論に至るまでに時間を要し、費用負担も少なくないうえ、アメリカの情報公開法のような非公開審理の手続がない現行の訴訟手続の下では、処分手続の形式審査や関係文書による間接的な処分の適否審査にとどまり、裁判所による実質的な審理の保障には疑念がある等の問題が指摘されており、実質的な救済制度としては限界がある」。次に、行政上の救済としての行政不服審査法による不服申立制度は、「あくまで一方の当事者である行政庁内部での再判断に委ねられるところから、公平性の点で救済方法としては不十分」であり、しかも司法救済の場合と同じように、非公開とされた情報は非公開のまま審査されるという審査上の限界がある、⁽¹⁰⁸⁾ということである。もちろん、これらの理由は、情報公開制度にオンブズマン制度の導入を企図した自治体にはば共通する認識であろう。

そこで、報告書では、独自の救済機関として、①裁決権をもつ第三者的審査庁の方式、②審査会方式、③オンブズマン方式の三つの方法が考えられるとしている。しかし、①の方式は、救済機関として極めて効果的であるものの、現行地方自治法が、一般に裁決権をもつ附属機関を条例で設置できるものと予定しているかどうか明確ではなく、これを肯定する学説も少数で、⁽¹⁰⁹⁾実務上も採用されていない、との理由で退けられており、結局、②と③の方式が実現可能なものとされている。⁽¹¹⁰⁾

②の審査会方式とは、行政不服審査の過程に、不服申立てに対する審査をより公平に行うために、専門知識をもつ委員からなる合議制の審査会に諮問する手続を組み込むものである。ただ、これにも、審査会の判断が行政庁の裁決

を拘束する裁決機関型、裁決に先立ち審査会の審査を経ることを義務づける参与機関型、審査会の判断を尊重する諮問機関型があるとされる。裁決機関型は、①の方式に準ずるもので、これを採用例はないが、例えば、参与機関型は川崎市、諮問機関型は大阪府において採られているという。⁽¹⁰⁾

次に、③のオンブズマン方式であるが、逗子市の報告書では、これを、行政不服審査法に基づく不服申立制度の過程に救済機関を組み込むのではなく、「直接広く不服全般を受け付けて、調査のうえ是正勧告等をする簡易迅速で権威ある独任制の救済機関」⁽¹¹⁾として位置づけている。また、報告書では、審査会方式とオンブズマン方式を比較した場合、審査会方式は、合議による慎重な審理と公平で客観的な判断が期待できるという利点があるのに対し、オンブズマン方式は、高い権威と独立性を保障された人物によって、手続の制約なしに迅速に当事者の納得しやすい柔軟な解決を図れる長所があることが指摘され、⁽¹²⁾「救済機関は独任制であるが、複数定員制として、重要な問題については、判断の慎重を期するために必要に応じて合議できるような工夫を凝らす必要がある」⁽¹³⁾と提言している。これを受けて、逗子市の情報公開条例は、審査委員は、原則として単独でその任にあたるが、不服の申出（行政不服申立てとは異なる。）の内容に理由がないと認める場合または情報の公開にとって重要な問題を含む不服の申出と認める場合は、他の審査委員と合議することができるものとした（一三条三項）。

情報公開審査委員は、三名以内とされ、情報公開制度に関し、高い識見を有する者のうちから、市長が議会の同意を得て委嘱することとされ（条例一三条六項）、長の附属機関として位置づけられている。逗子市では、埼玉県および文京区と異なり、議会の同意が選任の要件とされているが、その理由は、「この制度を市民に信頼されるものとするためには、公平性の担保が特に重要であることから、委員の選任について市民の合意を得るために、市民代表から構成される議会の同意を得るものとした」⁽¹⁴⁾、ことにある。審査委員の任期は三年であり、再任も妨げられない（条例

一三条七項)。

逗子市の場合、議会も実施機関に含まれており(条例三条二項)、公開請求に対する実施機関の決定等について不服がある者は、何人でも、審査委員に対して書面又は口頭により不服の申出を行うことができる(条例一三条二項)。逗子市では口頭による申出も許されているが、これは適正な手続保障の観点から、口頭での意見陳述の機会を保障したものと解される⁽¹⁵⁾。審査委員が、この申出を受理したときには、その内容を調査し、実施機関から報告を徴し、説明を求めることができ、理由があると認めたときは、実施機関に対し、是正その他の措置をとるよう勧告しなければならぬ(条例一三条三項・八項三号)。この勧告は、不服の申出を受理した日から起算して三〇日以内に行われなければならないとされている(条例一三条四項)。その他にも、審査委員は広く市民からの情報の公開に関する相談等に応じ、その内容により実施機関に対し助言し、さらに公開請求に関し必要に応じて意見を述べる権限が与えられている(条例一三条八項二・四号)。

逗子市では、情報公開審査委員のほかに、情報公開制度の適正かつ円滑な運営を推進し、より多くの市民による参加と監視の場を確保する趣旨から、情報公開運営審議会が設置されている(条例一四条一項)⁽¹⁶⁾。この審議会は、市長により委嘱された七名以内の委員により組織される合議制の機関であるが、情報公開審査委員と異なり委員の選任に議会の同意は要件とされていない。審議会は、この制度の改善その他重要事項につき実施機関の諮問に応じて調査審議し、その結果を答申するほか、自ら調査、審議して、その意見を建議する権限を併せもつ(条例一四条二・四項)⁽¹⁷⁾。なお、情報公開審査委員も、審議会の委員を兼ねることができる(条例一四条五項)。

情報公開審査委員は、埼玉県や文京区と異なり、公開請求に対する不服や情報公開に関する市民からの相談や苦情を扱うだけでなく、必要に応じて公開請求に関し意見を述べることができる。しかも、情報公開運営審議会には、そ

の独立性に問題があるものの、積極的に情報公開を監視する機能が与えられていると解され、したがって、両者を一体的に捉えるときには、オンブズマンの機能を有するものとみなすことができよう。

情報公開審査委員は、救済の実施状況について毎年度一回市長に報告し（逗子市情報公開審査委員規則三条）、市長を含めた実施機関は、毎年この条例の運用状況について一般に公表することが義務づけられているが（条例一七条）、それには情報公開審査委員に対する不服の申出の処理状況も含まれている。⁽¹¹⁸⁾

以上、情報公開オンブズマンを概観してきたが、これらは公開請求に関する苦情処理機関として位置づけられる傾向が強く、情報公開制度の監視的機能はむしろ別組織である審議会に委ねられている。また、オンブズマンの独立性が保障されているのは逗子市だけであり、身分保障の規定を欠くという共通の問題点もあるが、逆に他のオンブズマン制度に比して、苦情申立ての資格や期間が制限されないという特色をもつ。もちろん、これらの特色は、主に情報公開制度そのものの性格から規定づけられたものと考えることができよう。

四 おわりに

本稿では、現行のオンブズマン制度を概観し、その都度問題点を指摘してきた。最近、行政法学においても、行政訴訟、行政不服申立ての不備や欠陥を補うものとして苦情処理制度がとくに注目されてきており、そのような状況の中で地方公共団体において苦情処理のみならず行政監視の機能をも有するオンブズマン制度という新たな制度が設けられたことは、行政救済および行政統制に新たな局面を開くものとして高く評価されよう。また、換言すれば、この制度は法治主義を補完するシステムとして捉えることができ、⁽¹¹⁹⁾この意味からしても行政法学に与えるインパクトは決して少なくないと思われる。ただ、すでに検討したように、現行のオンブズマン制度といってもその内容は必ずしも

一致しておらず、行政監視の機能が与えられていない制度もあるなど基本的な事柄についても違いが見られる。そこで、最後に一般的に挙げられているオンブズマンの特徴とここで取り上げた制度を比較し、現行制度の特色と問題点をいくつか指摘することにする。

第一に、従来から議会型オンブズマンを理念型とする傾向が強いが、諸外国の例をみても、最近では行政型のオンブズマンも数多く設けられてきており、議会型オンブズマンをオンブズマンの一般的特徴として挙げることは必ずしも適切ではない。したがって、わが国の現行制度のように行政型オンブズマンが採用されたからといって、それを理由にオンブズマンとして否定されるものではない。ただ、行政救済あるいは行政統制というオンブズマン本来の任務からすれば、議会型オンブズマンこそ正当化されるべきであり、それは現行法制度の枠内でも可能である、というより憲法および法律の予定するところであると解することができよう。もちろん、いずれのオンブズマンがわが国においてより効果的に機能するかという問題は、また別の次元で考えられなければならない。この問題は、今後地方公共団体において多様なオンブズマンが設けられることにより、はじめて実証的に検討されることになるろう。

現行の制度は、前述のようにすべて行政型という点で共通しているものの、オンブズマンの選任手続について議会の関与を認めるものとそうでないものがある。市民の権利利益の擁護者というオンブズマンの性格からみて、むしろこの違いのほうが、議会型か行政型かという議論よりも大きな意味をもつと思われる。オンブズマンは、中立的な立場から公正にその職務を遂行するために、身分が保障され、職権行使の独立性が保障される必要があるが、行政型オンブズマンの独立性は、選任手続において議会の関与が認められることにより担保されることになる。オンブズマン制度の成否はオンブズマン個人の人格や個性に負うところが大きい⁽¹²⁾、ということはよく指摘されることであるが、議会の関与を認めることにより、はじめてオンブズマンの高い権威が裏付けられ、市民からの信頼性が確保されること

になるものであり、また、このことは既存の苦情処理制度との違いを明確にするためにも重要である。議会の関与はオンブズマンの独立性保障のための不可欠な要素とされるべきであろう。

第二に、オンブズマンの機能の問題がある。これについても、諸外国では単なる苦情処理の機能しか持たないものと、これに加えて行政監視の機能を持つものがあり、わが国の現行のオンブズマン制度も同様である。しかし、わが国のように地方公共団体においてもすでに市民相談室等の独自の苦情処理制度がある場合には、まず既存の制度とオンブズマンとの違いが明確にされる必要がある。オンブズマン制度を単に苦情処理制度の一つとして位置づけるのではなく、新たな制度としてそれに固有の存在意義を認めるのであれば、苦情処理と行政監視の二つの機能が付与されるべきであろう。もちろん、地方公共団体における市民相談室等の行政一般を対象とする現行の苦情処理制度は、法制度化されているわけではなく、むしろ市民に対する行政サービスの一環として機能している面が強いようであるので、条例により苦情処理機能だけをもち苦情処理機関を設けてもそれなりの意義を有することになる。ただその場合には、敢えてオンブズマンという概念を用いる必然性はなくなるであろう。

第三に、スウェーデンのように裁判所への訴追権をオンブズマンに与えている例もあるが、オンブズマンは勧告、意見表明とそれを担保するための調査権等の権限をもつほかに、勧告等の効果を担保し、オンブズマン制度の実効性を確保するために公表権を有するのが一般的である。わが国の現行制度においても、ほとんどの場合公表制度が取り入れられている。しかし、その有様は様々であり、オンブズマンが直接公表する場合と自治体の長（あるいは実施機関）が公表する場合があり、また公表の内容についても具体的に指定されている場合とそうでない場合がある。公表は、長や自治体の機関だけでなく、オンブズマンの活動そのものを市民の監視のもとに置くという意義をもつものである。したがって、公表権はオンブズマンに留保されるべきであり、また、公表の意義を失わせないためにも、公表

は苦情処理の件数や結果についてだけでなく、苦情や勧告の内容およびそれに対してとられた措置などについて具体的になされるべきであらう。

第四に、一般に、オンブズマンのメリットとして、簡易、迅速で、経済的であることのほかに、苦情申立ての期間や資格に制限がないことが挙げられる。他方、わが国の現行制度をみてみると、苦情申立ての要件については制限される傾向が強い。このことは、オンブズマンの負担の問題とも係わるため一概には言えないが、これらのメリットはわが国の既存の苦情処理制度との共通点であり、他の行政救済制度には見られない特色でもある。苦情申立ての要件を制限することは、他の行政救済制度との違いを曖昧にし、苦情処理機能をも有するオンブズマン制度の利点を失わせる可能性があることにも留意すべきであらう。

第五に、オンブズマン制度は、国のレベルでは憲法または法律により定められるのが諸外国における通例である。わが国の地方公共団体では、オンブズマンの設置のみを条例で定めるもの、あるいはすべて要綱で規定するものまである。しかし、市民の権利利益を擁護し、市政に対する市民の信頼を確保するというオンブズマン制度の目的からみて、地方公共団体にオンブズマン制度を設ける場合には、少なくともオンブズマンの目的、組織、管轄、権限および苦情申立ての要件等の基本的な事項については、条例により規定されるべきであらう。

わが国の現行制度の中には、ここで挙げたオンブズマンの一般の特徴を兼ね備えていないものもあり、それらを正当なあるいは日本型のオンブズマン制度として評価することには問題があらう。しかし、正当なオンブズマン制度とは言えないものであっても、地方公共団体における新たな苦情処理制度としてあるいはオンブズマンに類する制度としてみた場合には、高く評価されるべきものである。いずれにせよ、他に先駆けて新たな制度を創造する場合には、大変な困難が伴うものである。その意味からしても、ここで取り上げた制度の実現に携わった関係者の方々に、この

場をかりて敬意を表するとともに、今後の成果に大いに期待したいと思う。

なお、本稿は現行制度の紹介にも重点を置き、その都度問題点を指摘してきたため、オンブズマン制度の理論的整理と検討が十分なされたとは言いがたい面もあるが、これについては次稿を期したい。

- (1) この点、たとえば、成田頼明『「地方の時代」における地方自治の法理と改革』公法研究四三号一六九頁、同「地方自治の課題と可能性（座談会）」ジュリスト総合特集『地方自治の可能性』（有斐閣、一九八〇年）六頁以下、『「地方の時代」——どう捉えるか（座談会）」『明日の都市1』（中央法規出版、一九八〇年）一頁以下参照。
- (2) 平松毅「オンブズマン制度の課題」ジュリスト七五〇号八五頁、佐藤功「オンブズマン制度の導入について」民事研修三二二号一三頁以下。
- (3) わが国で、オンブズマン制度の研究に先鞭をつけたのは、故山本正太郎教授であるという。これについては、園部逸夫「オムブズマン制度」渡辺先生古稀記念『行政救済の諸問題』（有信堂、一九七〇年）六六頁。なお、山本正太郎「行政救済と Ombudsman」法と政治二三巻四号一頁以下など参照。
- (4) この動向について、詳しくは、園部逸夫『オンブズマン法（増補補正版）』（弘文堂、一九九二年）三九頁以下、枝根茂「オンブズマン制度研究会最終報告と問題点」季刊行政管理研究四〇号二五頁以下、関有一「オンブズマン制度研究会報告の概要」自治研究六二巻一四一頁以下参照。
- (5) 厚生省は、いじめや不登校など子供をとりまく複雑な問題に対応するため、これまで民生委員が兼任していた児童委員とは別に、九三年度中に新しく、全国約九千六百地区で約一万四千人の主任児童委員を委嘱することを決めたが、この委員は、親の相談役だけでなく、行政とのパイプ役や、行政の不備を指摘するオンブズマン的役割も果たすものであるという（朝日新聞一九九三年二月一日朝刊）。
- (6) 総務庁編『総務庁年次報告書（平成3年版）』（二二二頁、総務庁行政監察局監修『行政上の諸問題（行政監察年報）（平成4年度版）』（二二四頁）。
- (7) 前川清治「全国初の市民オンブズマン（下）」賃金と社会保障一〇八一号三二頁。

(8) 諸外国のオンブズマン制度を紹介するモノグラフィは数多い。さしあたり、小島武司『外間寛編『オムブズマン制度の比較研究』(中央大学出版部、一九七九年)、D・C・ローワット/川野秀之監訳『世界のオンブズマン構想』(早稲田大学出版部、一九八九年)、フランク・ステイシー/宇都宮深志・砂田一郎監訳『オンブズマンの制度と機能』(東海大学出版部、一九八〇年)、平松毅『オンブズマン制度』雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系3』(有斐閣、一九八四年)三〇五頁以下、同「国政監察制度の歴史的考察」法学論叢八三巻二号五五頁以下、平松毅・堀久美子「各国オンブズマン制度の現状と動向」季刊行政管理研究七号六四頁以下、園部・前掲注(4)六一頁以下、荻坂和邦「諸外国のオムブズマン制度」自治研究五三巻八号五五頁以下参照。

(9) 導入の背景については、篠原一「オンブズマン制度の出発」ジュリスト九六号三九頁以下、前川・前掲注(7)二八頁以下、川野秀之「川崎市市民オンブズマン制度の成立過程」社会科学討究三七巻三号五九頁以下が詳しい。

(10) 前掲注(9)で挙げた論文のほか、原田尚彦「オンブズマンを考える」地方公務員月報平成二年六月号二頁、多賀谷一照「川崎市市民オンブズマン制度」法学教室一二二号六頁、鈴木秀美「川崎市市民オンブズマン条例」ジュリスト増刊『新条例百選』(有斐閣、一九九二年)一六頁、橋本定「川崎市市民オンブズマン条例」時の法令一四〇一号三二頁、荒井和雄「川崎市市民オンブズマン制度について」自治体学研究四七号二〇頁、矢野元章「日本におけるオンブズマン制度について」国士館法学会誌二三号一頁、魚谷増男「地方自治体のオンブズマン制度導入と問題点について」慶応義塾大学大学院法学研究科論文集三三三四五頁など参照。

(11) 川崎市市民オンブズマン事務局編『川崎市市民オンブズマンハンドブック』(ぎょうせい、一九九一年)三九頁以下。

(12) 行政救済制度あるいは行政救済法という概念および範囲自体、行政法学上必ずしも一致していない。これについては、下山英二『人権と行政救済法』(三省堂、一九七九年)二頁以下、室井力「行政救済法序論」別冊法学セミナー『基本法コンメンタール行政救済法』(日本評論社、一九八六年)七頁以下参照。室井教授は、とりわけ行政救済制度における苦情処理制度の重要性を指摘される(室井・前掲書九頁)。同頁、市原昌三郎「行政相談制度序説」行政管理研究一号一二頁。なお、最近の個別の法律においても、苦情処理制度を規定の中に盛り込む例がみられる(たとえば、行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護に関する法律二〇条)。

(13) オンブズマンをわが国に導入する場合には、主たる任務を、行政救済の一環としての苦情処理に置くべきであると主張す

るものとして、林修三「日本的オンブズマン制度の構想について」法律時報五三卷四号一七四頁。

- (14) 塩野宏『行政法Ⅱ』（有斐閣、一九九一年）五〇頁、室井力編『現代行政法入門(1)』（新版第2版）（法律文化社、一九九〇年）二六六頁、高田敏編著『行政法』（有斐閣、一九九三年）二三五頁、村上武則編『基本行政法』（有信堂高文社、一九九二年）二二九頁。

- (15) 苦情処理制度との関連でオンブズマン制度に言及するものとして、宮地靖郎「行政上の苦情処理」『現代行政法大系3』（有斐閣、一九八四年）二六九頁以下、山本・前掲注（3）二二頁以下参照。

- (16) 行政監察とオンブズマンの關係については、市原昌三郎「行政監察・オンブズマン」ジュリスト増刊・成田頼明編『行政法の争点（新版）』（有斐閣、一九九〇年）一〇八頁、近藤昭三「行政監察法総説」『現代行政法大系3』（有斐閣、一九八四年）二〇〇頁、村上武則「行政監察論」室井力・原野翹・福家俊朗・浜川清編『現代国家の公共性分析』（日本評論社、一九九〇年）一五九頁など参照。

- (17) 総務庁の行政監察の限界として独立性の欠如を指摘し、独立性の保障されたオンブズマンによる行政監察の必要性を説くものとして、村上・前掲注（16）一六八頁。

- (18) 同旨、市原昌三郎「行政の内部的統制」雄川一郎・高柳信一編『現代の行政』現代法4（岩波書店、一九六六年）二四三頁参照。なお、行政監察は行政部内での内部的な監察を指し、行政監視とは行政部に対する外部からの監視であるという（佐藤・前掲注（2）一五頁以下）。

- (19) 小島武司「オンブズマンの構造と哲学」ジュリスト六二四号三〇頁。

- (20) これについては、さらに川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）一〇九頁参照。

- (21) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）一〇六頁。

- (22) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）一〇六頁以下。

- (23) この点、兼子教授も、「地方自治法一八〇条の五に記された法定の行政委員会は、全国一律的に自治体に必ず置かなければならないものであるが、少なくとも固有条例にもつく行政権限のみを行使する当該自治体かぎりの行政委員会は、これを条例で設置することを妨げないものと解する余地が有るように思われる」、と述べている（兼子仁「条例をめぐる法律問題」条例研究叢書1（学陽書房、一九七八年）一〇一頁）。

- (24) なお、最近では条例を法律に準ずるものとみなす見解も有力である。これについては、たとえば、高田敏「条例論」『現代行政法大系8』（有斐閣、一九八四年）一七八頁参照。
- (25) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）一〇七頁以下。
- (26) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）一〇七頁。
- (27) 篠原・前掲注（9）四〇頁。
- (28) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）五九頁以下。
- (29) これとは逆に、中央官庁は、公安条例などのように内容上憲法違反の疑いがあるときには、法律の形式ではなく、条例で制定することを自治体に示唆することがあったといわれる。これについては、原田尚彦「地方自治の現代的意義と条例の機能」ジュリスト総合特集『現代都市と自治』（有斐閣、一九七五年）五九頁。
- (30) 原田尚彦「地方自治体の法令解釈権」ジュリスト総合特集『地方自治の可能性』（有斐閣、一九八〇年）一九五頁、兼子・前掲注（23）一八七頁。
- (31) 地方公共団体に対する国の関与を、様々な角度から概説的に整理するものとして、室井力「原野翹編『現代地方自治法入門（第二版）』（法律文化社、一九九二年）二六三頁以下が参考になる。
- (32) 原田・前掲注（30）二〇一頁。
- (33) 原田・前掲注（30）一九五頁、室井力「条例の本質とその展開」法律時報五〇巻一号一七頁。
- (34) 最二小判昭三五・六・一七民集一四巻八号一四二〇頁。これについても、原田・前掲注（30）一九七頁参照。
- (35) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）九〇頁。
- (36) 川崎市市民オンブズマン制度研究委員会の提言では、市長が任命する場合、オンブズマンの意向を尊重し、できればその推薦に基づいて任命すべきものとしている（川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）一一一頁）。
- (37) 最終報告書については、前掲注（4）で挙げた文献を参照。
- (38) これについては、今川晃「オンブズマンの意義と役割（一）（二）（三）（四）（五）（六）（七）（八・完）」自治研究六二巻四号一〇二頁、六号一一〇頁、七号一〇八頁、九号九四頁、一二号九二頁、六三巻二号八四頁、四号一〇一頁、五号一〇一頁、渡辺栄文「ローカル・オンブズマン論（1）（2）（3）（4・完）」都市問題七〇巻一号八二頁、二号九一頁、三号九八頁、四号

一一一頁、同「行政オンブズマン論」鹿兒島経大論集二〇巻三三六頁など参照。

(39) これについては、前掲注(8)に挙げた文献を参照。

(40) さしあたり、手島孝『現代行政国家論』(勁草書房、一九六九年)二八一頁、平松毅「議会による行政統制」公法研究三六号六九頁以下。

(41) 渡辺教授によれば、議会型オンブズマンが「真正オンブズマン」であり、行政型オンブズマンは「擬似オンブズマン」であるとされ、議会型オンブズマンを支持される(渡辺栄文「オンブズマン制度の一般理論(1)」鹿兒島経大論集一九巻二二六〇頁以下)。なお、諸外国のオンブズマン制度が多様であり、統一性を欠くことから、国際法曹協会が、国際的にオンブズマンとして承認されるための最低条件を定めているが、そこでは議会に責任を負うオンブズマンが採用されている。これについては、平松・前掲注(8)「オンブズマン制度」三三三頁以下、枝根茂「オンブズマン制度研究序論」憲法研究一七号九五頁以下、平松・堀・前掲注(8)六五頁以下参照。

(42) たとえば、平松・前掲注(40)七〇頁以下、市原昌三郎「オンブズマン制度序説」公労委季報四六号六頁、萩原金美「オムブズマン(オンバツマン Ombudsman)制度の動向についてなど」自由と正義二六巻二二号三九頁など参照。

(43) 法解釈論を離れて、わが国の政治風土よりみて、議会型オンブズマンに疑問をもつ見解がある。それによれば、「わが国の議会制度の現状では、オムブズマンを与野党一致して選出することが望みうすなためこの制度が政治的に利用されるおそれがあり、その結果、この制度の最大の特徴である政治的中立性が失われ、オムブズマンとしては何のとりえもない無駄な制度になってしまふ」とされる(関部・前掲注(3)八二頁)。なお、手島教授も、議会型オンブズマンに過度の期待を寄せることには懐疑的である(手島・前掲注(40)三二八頁)。

(44) 川野秀之「行政監査とオンブズマン」ジュリスト総合特集『行政の転換期』(有斐閣、一九八三年)一三八頁。そのほか、行政型オンブズマンを提唱するものとして、片岡寛光「オンブズマン制度とその我が国への導入」自治研究五七巻七号三七頁以下、「オンブズマン制度と情報公開制度」時の法令一〇七〇号六〇頁。なお、地方公共団体における行政型オンブズマンを支持するものとして、楠元茂「ローカル・オンブズマンの試み」法学論集(鹿兒島大学)二五巻一―二合併号一二頁。

(45) 中川剛「行政国家における国政調査権」伊藤満先生喜寿記念『比較公法学の諸問題』(八千代出版、一九九〇年)一一四頁以下、同「行政国家における行政統制」Law School 一五号二七頁。中川教授によれば、多数説のように国政調査権を

補助的権能と捉える場合には、国政調査権を委任された議會型オンブズマンは設置できないことになる（中川「行政国家における国政調査権」一一四頁）。また、渡辺榮文「オンブズマンによる救済」石村善治編『情報公開』（法律文化社、一九八三年）二四九頁は、中川教授と同様の見解に立ちながらも、国政調査権をオンブズマンに全面的に委任することは、議院の職責放棄になり憲法上容認されないとする。

(46) 元山健「わが国におけるオンブズマン論議の現状と課題」法律時報五二巻八号二九頁。

(47) 綿貫芳源「市政とオンブズマン制度」都市問題研究三一巻四号二四頁、同「我が国における行政相談制度の法的基礎とその特色」ジュリスト六二四号二二頁。

(48) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注(11) 一〇六頁。

(49) 渡辺・前掲注(45) 二五〇頁以下。

(50) 地方議會による行政統制の問題点を指摘するものとして、高寄昇三『市民統制と地方自治』（勁草書房、一九八〇年）二頁以下参照。

(51) 高寄・前掲注(50) 二四頁以下。

(52) これに関して、塩野教授は、「地方自治法は議會の付屬機關を予定していないが、これを当然には否定していないように読める」と指摘されている（塩野・前掲注(14) 五三頁）。これは、法律が予定しておらず、当然には否定していない場合には、条例制定権の範囲の問題として考える必要があることを示唆されたものと思われる。

(53) 地方自治法の憲法具体化法としての性格をとりわけ強調するものとして、高田・前掲注(24) 一六七頁。

(54) 憲法九二条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」と規定しているため、これと自治組織権との関係が問題になる。この規定の解釈にあたって、伝統的な見解は、地方公共団体の組織と運営に関する事項が法律事項であると解していたという。この点を指摘するものとして、兼子・前掲注(23) 一〇〇頁、さらに秋田周『執行機関・共同処理』新地方自治講座3（第一法規出版、一九七三年）一五頁以下参照。このような見解に立てば、自治組織権を認める余地はほとんどなくなり、地方自治法の子定していない議會の附屬機關は設置できないことになる。しかし、今日では、この規定は、地方公共団体の組織と運営に関して、地方自治の本旨に反する内容の法律を制定することは許されないという意味で理解され、そのような法律自体違憲になると解する見解が有力である。これにつ

いでは、たとえば、時岡弘『地方行政法』現代法学講義10（評論社、一九八〇年）三二四頁、三一九頁、高田敏Ⅱ村上義弘編『地方自治法』（青林書院、一九七六年）六三頁参照。

(55) 俵静夫『地方自治法』法律学全集8（有斐閣、一九七五年）三二六頁。

(56) 高田・前掲注（24）二〇三頁。法律と条例との関係についての諸説の分類は、高田教授の同論文二〇一頁以下に拠ることとするが、これを参考にする山下健次Ⅱ小林武『自治体憲法』自治体法学全集2（学陽書房、一九九一年）二〇一頁以下をも参照する。詳しくはこれらの文献を参照していただきたい。

(57) 成田頼明「法律と条例」清宮四郎Ⅱ佐藤功編『憲法講座4』（有斐閣、一九五九年）二二五頁。

(58) 室井力『現代行政法の原理』（勁草書房、一九七三年）二〇〇頁。

(59) 原田・前掲注（29）六二頁。

(60) 杉村敏正『憲法と行政法』（勁草書房、一九七二年）一六二頁以下。

(61) 兼子・前掲注（23）六九頁。

(62) 高田・前掲注（24）二二三頁以下。

(63) もちろん、地方自治法も「地方自治の本旨」を規定している（一条）。

(64) 今村都南雄「地方公共団体の組織編成」『現代行政法大系8』七二頁以下。

(65) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）四九頁。

(66) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）四八頁。

(67) 佐藤竺『地方自治と民主主義』（大蔵省印刷局、一九九〇年）二六四頁。

(68) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注（11）一一三頁、四九頁。

(69) たとえば、室井力「国の機関委任事務と情報公開」法学セミナー総合特集『情報公開と現代』（日本評論社、一九八二年）二八頁以下。

(70) 高田・前掲注（24）一八二頁、室井・前掲注（69）二八頁。

(71) 高田・前掲注（24）一九五頁。

(72) この点、原田・前掲注（30）二〇〇頁参照。

- (73) たとえば、村上・前掲注(14)四五頁。
- (74) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注(11)五〇頁、一一一頁以下。
- (75) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注(11)一一七頁。
- (76) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注(11)一一七頁。
- (77) 村上・前掲注(14)四七頁。
- (78) 川崎市市民オンブズマン事務局編・前掲注(11)一一三頁以下。
- (79) むしろ、監査委員にオンブズマン機能を付与すべきであると主張するものとして、碓井光明「監査による監視」都市問題八二巻八号七七頁、高寄・前掲注(50)一六〇頁。自治省も、オンブズマンのような新しい制度を設けるというより、最もオンブズマンに類似する監査委員制度を改革することが望ましいとの考え方をとっており、実はこの度の監査委員に関する地方自治法の改正もそのために行われたという(前川・前掲注(7)三二頁)。また、中野区と川崎市のオンブズマン制度の導入がこの改正を早めたとする見解がある(川野・前掲注(9)五七頁)。
- (80) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注(11)六六頁。監査委員の中立性の問題点を指摘するものとして、阿部泰隆『行政の法システム』(有斐閣、一九九二年)一七八頁以下。
- (81) 碓井・前掲注(79)七六頁は、監査委員とオンブズマンの競合が地方自治法上許容されるかどうか検討の必要があるという。川崎市においても、平成三年の地方自治法改正後、監査委員に係わるものについては実質的に運用の上で対象外にしているという(新潟市オンブズマン制度研究会報告書「新潟市にふさわしいオンブズマン制度の在り方について」一〇頁)。
- (82) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注(11)七七頁。
- (83) 川崎市市民オンブズマン事務局・前掲注(11)八四頁。
- (84) 塩野宏『行政法Ⅰ』(有斐閣、一九九一年)一八九頁以下、村上・前掲注(14)一八五頁。
- (85) この点を指摘する文献は多いが、さしあたり、D・C・ローワット／川野秀之監訳・前掲注(8)五頁参照。
- (86) 新潟市オンブズマン制度研究会報告書・前掲注(81)九頁。
- (87) 成田頼明編『都市づくり条例の諸問題』(第一法規出版、一九九二年)六頁。要綱一般の問題については、平岡久「訓令・通達」『現代行政法大系7』(有斐閣、一九八五年)一九五頁、大橋洋一『行政規則の法理と実態』(有斐閣、一九八九

年)など参照。

- (88) 成田・前掲注(87)三頁以下。
- (89) 新潟市オンブズマン制度研究会報告書・前掲注(81)一頁。
- (90) 新潟市オンブズマン制度研究会報告書・前掲注(81)九頁。
- (91) 新潟市オンブズマン制度研究会報告書・前掲注(81)一〇頁。
- (92) この条例を紹介するものとして、塩沢克人「福祉オンブズマン条例」法令解説資料総覧一三三八四頁以下参照。
- (93) 福祉オンブズマン検討委員会報告「中野区における福祉オンブズマンのあり方について」二頁。
- (94) これに加えて、国際法曹協会が定義するオンブズマン(議會型オンブズマン)に合致していないこともその原因であるという(福祉オンブズマン検討委員会報告・前掲注(93)一九頁、一四頁)。
- (95) 福祉オンブズマン検討委員会報告・前掲注(93)一九頁以下。
- (96) 福祉オンブズマン検討委員会報告・前掲注(93)二〇頁。
- (97) 前川清治「全国初の市民オンブズマン(上)」賃金と社会保障一〇七九号三〇頁。ただし、中野区の場合でも、①の要件をあまり厳格に解すると、苦情申立人の資格がかなり狭められることになる。この点、検討委員会は、区民か否かにかかわらず、また本人が直接有する苦情か否かにかかわらず、何人も行うことができるよう提言していた(福祉オンブズマン検討委員会報告・前掲注(93)二五頁)。
- (98) 福祉オンブズマン検討委員会報告・前掲注(93)二五頁以下。
- (99) この状況については、たとえば、清水英夫『情報公開』(日本評論社、一九八一年)六頁以下、八木敏行『情報公開』(有斐閣、一九八六年)一頁以下参照。
- (100) 埼玉県行政情報公開懇話会の提言では、議会も情報公開の対象とすべきであるとの意見も出されたが、既に本会議の会議録が公開されていることなどから、対象にする必要がないとの意見が多かったという(埼玉県行政情報公開懇話会「埼玉県における行政情報公開に関する提言」一一頁)。
- (101) 埼玉県行政情報公開懇話会・前掲注(100)一七頁以下。
- (102) 実施機関とは、知事、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、地方労働委員会、収用委員会、内水面漁場

管理委員会および公営企業管理者をいう(条例二条二項)。

(103) 実施機関とは、区長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員および議会をいう(条例二条一号)。

(104) 文京区役所総務部総務課「情報公開マニュアル」四七頁。

(105) 文京区情報公開懇談会提言書「文京区の情報公開制度の確立に向けて」二四頁。

(106) 文京区役所総務部総務課・前掲注(104)四七頁以下。

(107) 逗子市情報公開制度調査研究会「昭和六三年度逗子市情報公開制度調査研究報告書」(第一法規出版、一九八九年)四三頁以下。

(108) この点、たとえば、兼子仁「掘部政男「情報公開と救済制度(対談)」法学セミナー総合特集『情報公開と現代』(日本評論社、一九八二年)三四頁以下参照。

(109) 逗子市情報公開制度調査研究会・前掲注(107)四四頁以下。

(110) 逗子市情報公開制度調査研究会・前掲注(107)四四頁以下。

(111) 逗子市情報公開制度調査研究会・前掲注(107)四五頁。

(112) 逗子市情報公開制度調査研究会・前掲注(107)四六頁。

(113) 逗子市情報公開制度調査研究会・前掲注(107)四六頁。

(114) 逗子市都市政策室情報公開課『情報公開ハンドブック』(第一法規出版、一九九一年)九七頁。

(115) 逗子市情報公開制度調査研究会・前掲注(107)四七頁。なお、逗子市の場合、実施機関とは、市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会および議会をいう(条例三条二項)。

(116) 逗子市情報公開制度調査研究会・前掲注(107)五一頁。

(117) 逗子市都市政策室情報公開課・前掲注(114)九九頁。

(118) 逗子市都市政策室情報公開課・前掲注(114)一〇五頁。

(119) 室井・前掲注(12)九頁、市原・前掲注(12)一二頁。

(120) 原田・前掲注(10)七頁以下。

(121) 園部・前掲注(4)三四頁以下、市原・前掲注(42)五頁以下、平松・前掲注(2)八六頁以下、枝根・前掲注(41)九

(122) 七頁以下など参照。
総務庁行政監察局監修・前掲注(6) 九七頁。